نموذج ترخيص

أنا الطالب: كريمة موسى مسعود بليلي أمنح الجامعة الأردنية و/ أو من تفوضه ترخيصاً غير حصري دون مقابل بنشر و / أو استعمال و / أو استغلال و / أو ترجمة و / أو تصوير و / أو إعادة إنتاج بأي طريقة كانت سواء ورقية و / أو إلكترونية أو غير ذلك رسالة الماجستير / ~~الدكتوراه~~ المقدمة من قبلي وعنوانها.

التحقيق الإداري كإحدى الضمانات التأديبية للموظف العام

وذلك لغايات البحث العلمي و / أو التبادل مع المؤسسات التعليمية والجامعات و / أو لأي غاية أخرى تراها الجامعة الأردنية مناسبة، وأمنح الجامعة الحق بالترخيص للغير بجميع أو بعض ما رخصته لها.

اسم الطالب: كريمة موسى مسعود بليلي

التوقيع: [signature]

التاريخ: ١٤/٠٧/٢٠١٢

التحقيق الإداري كإحدى الضمانات التأديبية للموظف العام

إعداد

كريمة موسى بليلي

المشرف

الدكتور نوفان منصور العجارمة

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

القانون

كلية الدراسات العليا

الجامعة الأردنية



تموز، ٢٠١٣م

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة بعنوان:(**التحقيق الإداري كإحدى الضمانات التأديبية للموظف العام**).
وأجيزت بتاريخ ٢٠١٣/٧/٧.

الدكتور نوفان العجارمة.. مشــرفا.............................
أستاذ مشارك/ القانون الإداري.

الدكتورة عبير دبابنة.. عضــوا.............................
أستاذ مشارك/ حقوق انسان.

الدكتور وليد القاضي.. عضــوا.............................
أستاذ مساعد/ القانون الإداري.

الدكتور حمدي قبيلات...... .... عضــو خارجي.............................
أستاذ مشارك/ القانون الإداري/ جامعة الإسراء.

الإهداء

إلى من حرق القلب لفراقها... وتمزقت الأحشاء لغربتها...

إلى من نبض قلبي في أحشاءها... وكان دمي يجري في عروقها...

إلى من باعدتني سفينة القدر عن حبها أربع سنوات...

وتصارعت مع مرارة أمواج الغربة فلطمتني بمرارة الشوق...

إلى من عاشت في وجداني... وأحست بكل أحزاني.

وسافرت معي في خلجاني... بذكراها يلهج فؤادي...

الغالية أمي...

إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم

إلى من جرع الكأس فارغاً ليسقيني قطرة حب...

"أبي"...

إلى عضدي وسندي... إلى شريك وجودي ورفيق دربي وصديق قلبي...

إلى من كتب رسالتي بروحه وخططها بحبر دمه... ونسخها بصبر عذابه

وطبعها بفرحة الوفي الصادق

زوجي

إلى من شاركوني حضن الأم ... إلى من يجري في شرايينا دم واحد ...

إلى من أحبوني في غيابي...

إخوتي...

... إلى من تحملوا معي عبء الدراسة... وعرفوا معنى البحث والتوفيق

منذ نعومة أظافرهم... إلى الشموع المتقدة التي تنير حياتي بالنور والحب...

فلذات كبدي ...

"بناتي"

الشكر والتقدير

بعد أن أعانني الله على الانتهاء من رسالتي هذه، وأنا أضع اللمسات الأخيرة عليها، أحسست بواجب العرفان يشدني، لأقدم خالص الشكر وعظيم الامتنان وجل الثناء، لأستاذي الفاضل المشرف الدكتور" نوفان منصور العجارمة" على هذه الرسالة منذ أن كانت فكرة يهجس بها الخاطر ، الذي أعطاني الكثير من الرعاية والمساندة والتوجيه الحسن وملاحظاته القيمة ولم يبخل علي بعلم أو نصيحة وكان مثالاً للعالم المتواضع في كل الوفاء والتقدير.

كما أتقدم بالشكر الجزيل للسادة أعضاء لجنة المناقشة الذين تفضلوا عليّ وتكرموا بقبول مناقشة هذه الرسالة، فجادوا بنفيس أوقاتهم في قراءتها ومناقشتها.

الباحثة

قائمة المحتويات

التحقيق الإداري كإحدى الضمانات التأديبية للموظف العام

إعداد

كريمة موسى بليلي

المشرف

الدكتور نوفان منصور العجارمة

الملخص

يعتبر التأديب من أهم وأدق مساءل الوظيفة العامة، لما يترتب عليه من آثار خطيرة تمس الكيان الوظيفي للموظف العام عصب الجهاز الإداري للدولة وعقلها المفكر، وتأسيساً على ذلك فقد استقرت التشريعات وعلى إحاطة عملية التأديب بقدر كاف من الضمانات المختلفة ومن أهمها ضمانات التحقيق، والتي تستهدف تحقيق العدالة وتوفير الثقة والاطمئنان للموظف العام.

وعلى ضوء ذلك تناقش هذه الدراسة التحقيق الإداري كإحدى الضمانات التأديبية ولتحقيق هذه الغاية يتوجب على جهة التحقيق مراعاة العديد من الإجراءات الشكلية لدى إجراء التحقيق كالإذن بإجراء التحقيق وعدم وقف الموظف عن العمل إلا لمصلحة التحقيق وفي حالة الضرورة والضوابط التي ترافق عملية الإحالة إلى التحقيق كما يتوجب على السلطة المختصة بإجراء التحقيق وجوب كتابة التحقيق ليتمكن الكافة من الرجوع إلى وقائعه ومعرفة ملابساته والحفاظ على الأدلة من الضياع.

ومن أجل تحقيق الهدف الأساسي للتحقيق الإداري وهو الوصول إلى الحقيقة على جهة التحقيق أن تتحرى الحقيقة بمختلف الوسائل من استجواب واستماع للشهود والتفتيش كما يتوجب مراعاة الضمانات الموضوعية في مرحلة التحقيق ومن أهمها مواجهة الموظف المتهم بما هو منسوب إليه وإخطاره بذلك واطلاعه على ملفه الشخصي حتى يستطيع إعداد دفاعه ومن بين

الضمانات الموضوعية الأخرى ضمانة حيدة جهة التحقيق التي تستند إلى مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد وهو ما يستوجب فصل سلطة التحقيق عن السلطة المختصة بمحاكمة الموظف وتوقيع العقوبة عليه.

كما يجب أن تتاح الفرصة للموظف المتهم كاملة حتى يدافع عن تصرفاته ويدحض ما هو منسوب إليه.

فيجب توافر الضمانات التأديبية التي تكفل للمتهم العدالة في العقاب وتحرص التشريعات على إحاطة إيقاع العقوبة التأديبية بالموظف بقدر من الضمانات التي تهدف إلى إظهار الحقيقة وتحقيق العدالة.

كما خلصت الدراسة بعد أن يُكَون المحقق عقيدته بشأن التحقيق الذي أجراه بناءً على الوقائع التي أثبتها والشهود التي استمع إليها والمستندات التي اطلع عليها، ينتهي الرأي في مذكرة التصرف في التحقيق إما بالحفظ ويكون مؤقتاً أو قطعياً وإما تقرير المسؤولية واقتراح توقيع الجزاء التأديبي وإما الإحالة إلى المجلس التأديبي أو المحكمة التأديبية.

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

إن نظام التأديب الإداري يقوم على السلطة الإدارية، فهي سلطة الرئيس الإداري بالنسبة للموظف العام، ومن الثابت أن للدولة حق الإشراف والتوجيه لبلوغ هدف الجماعة، وهو حماية المصلحة الاجتماعية، وتوفير السعادة والرخاء لأفراد الشعب عن طريق المحافظة على حريته وكرامته وأمواله فتتخذ ما تراه مناسباً من إجراءات تحقيق هذا الهدف.

وأن خطأ الموظف يعطي جهة التأديب الحق في اتخاذ الإجراءات اللازمة للكشف عن الجرائم التأديبية وعن مرتكبيها والحصول على أدلة الإدانة وأول هذه الإجراءات يبدأ بإحالة الموظف المخالف إلى التحقيق وذلك للتحقيق معه بشأن الوقائع أو المخالفات المنسوبة إليه. ولهذه التحقيقات أهمية أساسية إذ هي أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة فهو يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين الموظف المتهم تأديبياً والتهمة المنسوبة إليه، ووسيلة لجمع أدلة الإثبات، ومرحلة تحضيرية في الدعوى التأديبية، في حالة إذا استوجب الأمر الإحالة إلى المحكمة التأديبية ويضاف إلى كل ذلك أنه يستخدم على وجه العموم كأساس لقرار السلطة الرئاسية باقتراح الجزاء أو توقيعه ويكون التحقيق لمعاقبة الموظف نظير ما ارتكبه من أفعال خرج بها على السلوك الوظيفي المتعارف عليه واللوائح والقوانين المنظمة لسير العمل.

وإذا كان التحقيق الإداري هو إجراء تمهيدي، فإنه قد يترتب عليه نتائج خطيرة قبل الموظف، ولهذا وضماناً لاستقرار الموظف وعدم تعرضه للقلق والتجريح، بما يؤدي في النهاية إلى اضطراب الأعمال وقلة الإنتاج، فيجب أن يحاط الموظف المحال إلى التحقيق بسياج من

الضمانات اللازمة لسلامة التحقيق وتحقيق هدفه وهو الوقوف على حقيقة الوقائع المنسوبة إلى الموظف، وعلى الظروف التي تمت فيها والبحث عن الأدلة التي تفيد نسبة الوقائع إلى الموظف.

مشكلة الدراسة

نظراً لما تتمتع به الهيئات التأديبية من سلطات واسعة، تمكنها من توقيع الجزاء التأديبي، فمن الضروري أن يكون للموظف ضمانات في مواجهة تلك السلطات، ولأهمية تلك الضمانات، رأينا إلقاء الضوء عليها بالدراسة، باعتبارها أساساً للعدالة في مواجهة تجاوزات سلطة التأديب وتعسفها ويمكن إجمال عناصر مشكلة هذا البحث من خلال طرح عدة أسئلة تتفرع عن مشكلة الدراسة:

1- ما هي الضمانات الإجرائية التي يتوجب أن يتمتع بها الموظف العام في المرحلة السابقة على التحقيق الإداري.

2- ما هي الضمانات الإجرائية التي يتوجب أن يتمتع بها الموظف في المرحلة المعاصرة على التحقيق الإداري.

3- ما هي الضمانات الموضوعية التي يتوجب أن يتمتع بها الموظف في التحقيق الإداري.

4-ما هو موقف المشرع الأردني من هذه الضمانات.

5- ما هو دور ضمانات التحقيق الإداري في حماية وحريات الموظف العام.

أهمية الدراسة

إن للتحقيق الإداري أهمية كبيرة تتمثل في:

1 -أهمية وخطورة موضوع التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات تأديب الموظف العام، وكونه أول الإجراءات التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، والذي يكون من

نتائجه نسبة الخطأ التأديبي للموظف من عدمه، والتي تتخذ على أساس العقوبة التأديبية.

2- حماية الموظف العام، وتنويره بالإجراءات السابقة للتحقيق والإجراءات التي تتخذ بحقه أثناء التحقيق، حتى يعلم ما له وما عليه.

3- حداثة موضوع التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، فعلى الرغم من كثرة المؤلفات والمراجع التي يزخر بها موضوع الضمانات التأديبية إلا أن موضوع التحقيق الإداري لم يحظ بدراسات معمقة، ووافيه تشمل كل جوانبه.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة بشكل عام إلى:

1- نظراً لما تتمتع به الهيئات التأديبية من سلطات واسعة، تمكنها من توقيع الجزاء التأديبي، فمن الضروري أن يكون للموظف ضمانات في مواجهة تلك السلطات، ومن بينها ضمانات التحقيق الإداري، ومن ثم يجب إلقاء الضوء عليها بالدراسة باعتبارها وسيلة لمواجهة التعسف الإدارة وسلطاتها في التأديب. وبالتالي يتوجب على سلطة التأديب الموازنة بين مبدأ الفاعلية والضمان دون انحياز أو تفريض فكلاهما جدير بالرعاية.

2- التعرف على موضوع التحقيق الإداري في مجال الوظيفة العامة كضمانة من ضمانات التأديب الإداري، خصوصاً مع اهتمام المشرع في أغلب الدول لحماية الموظف العام وتأمين كافة حقوقه حتى يقوم بواجبه على أكمل وجه.

3- إبراز أهمية التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات التأديب الإداري.

4- تعميق الفهم للأحكام القانونية التي تنظم موضوع التحقيق الإداري.

5- بيان أهم مزايا التحقيق الإداري، كضمانة للموظف العام قبل وأثناء التحقيق.

الدراسات السابقة

وقد مررت قبل كتابتي هذه الرسالة على دراسات سابقة لها علاقة بالموضوع الذي تناولته وكانت على النحو الآتي:

1-دراسة بعنوان ضمانات المسائلة التأديبية للموظف العام للباحث أمجد جهاد نافع عياش

1-تطرق الباحث في هذه الرسالة لموضوع ضمانات المسائلة التأديبية للموظف العام وبين خلال دراسته للموضوع التأديبي في الوظيفة العامة أنه يلعب دوراً هاماً في إرساء مبدأ الانضباط الواجب توافره لتمكين الإدارة من الاضطلاع بما يناط بها من دور لتحقيق المصلحة العامة.

وسعى الباحث إلى تحديد الضمانات السابقة والمعاصرة لتوقيع الجزاء، كما تطرق إلى ضمانات المسائلة التأديبية المتصلة بضوابط الجزاء التأديبي، وفي الأخير عالج الطعن القضائي على القرار التأديبي.

2-دراسة بعنوان أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية "دراسة مقارنة" للدكتور محمد ماجد ياقوت

تناولت هذه الدراسة موضوع أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية والذي اعتبره الباحث نقطة بداية في تأصيل الإجراءات التأديبية وحدد نطاق بحثه بالتحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، والذي يعتبر محوراً رئيسياً يدور حوله موضوع البحث، ثم حدد إجراءات هذا التحقيق وكيفية القيام به وتطرق في الأخير للضمانات التي يتمتع بها الموظف قبل وأثناء التحقيق الإداري والتي تعتبر جوهر الدراسة.

3-دراسة بعنوان "سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني والنظم المقارنة" نوفان منصور عقيل العجارمة.

تطرق الدكتور في رسالته موضوع السلطة التأديبية، حيث أمهد لهذا البحث بفصل تمهيدي تناول الأساسيات المتعلقة بالموظف العام والسلطة التأديبية ثم قسم البحث إلى ثلاثة أبواب.

ففي الباب الأول تناول النظام القانوني للسلطة التأديبية في فصلين تناول في الأول الأنظمة المختلفة والثاني المبادئ التي تحكم سلطة التأديب.

وفي الباب الثاني ركز دراسته على سلطة التأديب في بعض النظم المقارنة وهي النظام الفرنسي والنظام المصري.

أما في الباب الأخير تطرق إلى السلطة التأديبية والضمانات الواجب مراعاتها في النظام القانوني الأردني.

4-دراسة بعنوان "الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة" للدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة.

تناولت هذه الدراسة الضمانات التأديبية حيث قسمت إلى ثلاث أبواب ففي الباب الأول تناول ضمانات التأديب المتصلة بضوابط الجزاء التأديبي وفي الباب الثاني ركز على ضمانات التأديب في مرحلتي التحقيق والمحاكمة أما في الباب الثالث والأخير فتطرق إلى ضمانات التأديب في المرحلة اللاحقة لتوقيع الجزاء.

5-دراسة بعنوان" أصول التحقيق الإداري أمام النيابة الإدارية" للدكتور عبد الفتاح بيومي حجازي.

تناولت هذه الدراسة موضوع التحقيق الإداري أمام النيابة الإدارية وتكمن أهمية الدراسة في أنها ركزت على أهمية عمل النيابة الإدارية في إجراء التحقيق باعتبارها تشكل ضمانة هامة للتحقيق على اعتبار أن جهاز النيابة الإدارية يتمتع بالحيدة والاستقلال.

منهج الدراسة

ترى الباحثة فيما يخص منهج الدراسة أنه ينبغي إتباع المنهج التحليلي بتناول النصوص القانونية المرتبطة بموضوع الدراسة والسعي إلى تحليلها وإظهار الإشكاليات التي تثيرها وكذا البحث عن الإجابات والحلول للعديد من المسائل التي يثيرها موضوع التحقيق الإداري.

وبالإضافة للمنهج التحليلي تستند الباحثة في دراسة هذا الموضوع إلى المنهج النقدي من أجل إبراز آرائها ومقترحاتها.

وعليه سنعتمد الخطة التالية بغية معالجة الموضوع:

- المبحث التمهيدي: أساسيات حول التحقيق الإداري.
- الفصل الأول: الضمانات الإجرائية في التحقيق الإداري.
- الفصل الثاني: الضمانات الموضوعية في التحقيق الإداري.
- الفصل الثالث: الضمانات المتعلقة بنتيجة التحقيق والتصرف فيه.

الفصل التمهيدي

أساسيات حول التحقيق الإداري

المبحث الأول: مفهوم التحقيق الإداري.

المطلب الأول: مفهوم التحقيق الإداري.

المطلب الثاني: أهمية التحقيق الإداري.

المبحث الثاني: التفرقة بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي.

المطلب الأول: أوجه التشابه.

المطلب الثاني: أوجه الاختلاف.

الفصل التمهيدي

أساسيات حول التحقيق الإداري

إن خطأ الموظف يعطي جهة التأديب الحق في اتخاذ الإجراءات اللازمة للكشف عن الجرائم التأديبية وعن مرتكبيها وأول هذه الإجراءات يبدأ بإحالة الموظف إلى التحقيق، وذلك للتحقيق معه بشأن الوقائع أو المخالفات المنسوبة إليه[1].

وإذا كان البدء في التحقيق هو إجراء تمهيدي، فإنه قد يترتب عليه نتائج خطيرة قبل الموظف ولهذا وضماناً لإستقرار الموظف وعدم تعريضه للقلق والتجريح. فيجب ألا يبدأ التحقيق معه إلا إذا كانت هناك خطورة حقيقية واحتمال معقول لإرتكاب المخالفة المنسوبة إليه، لأن من شأنه يثير غباراً حول الموظف، ويعرضه للأقاويل مما قد يزعزع مركزه[2].

وللإلمام بهذه الضمانة المهمة فقد قسمنا هذا البحث إلى مطلبين:

المبحث الأول: التعريف بالتحقيق الإداري.

المبحث الثاني: التفرقة بين التحقيق الجنائي والتحقيق الإداري.

المبحث الأول: تعريف بالتحقيق الإداري

يعني التحقيق في مفهومه العام التحري والتدقيق في البحث عن شيء ما في سبيل التأكد من وجوده، أو السعي للكشف عن غموض واقعة معينة وكشف حقيقتها وإيجاد الدليل عليها من خلال البحث والتحري عن أدلتها.

---

(1) سمير إبراهيم سعادة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، 1994، ص 120.

(2) عمرو فؤاد أحمد بركات السلطة التأديبية، دار النشر، القاهرة، 1979، ص 264.

المطلب الأول: مفهوم التحقيق الإداري

التحقيق الإداري هو مجموع الإجراءات التي تتخذ وفقاً للأصول القانونية من جهة مختصة، بعد ورود المعلومات إليها بارتكاب مخالفة معينة عن شخص معين بقصد إثبات أو نفي حقيقة المخالفة التي تخل بالنظام الوظيفي السائد في الجهة الإدارية، إما بغلق المخالفة وفقاً لقواعد الإثبات المقررة قانوناً والعمل على فرض إحدى العقوبات المقررة قانوناً عليه(1).

ويعتبر التحقيق الإداري من الإجراءات الشكلية التي تتخذ عقب وقوع المخالفة بهدف الوصول لمرتكبها والتأكد من صحة إسناد الاتهام إليه، وتقوم الإدارة متمثلة في السلطة الرئاسية بهذا الإجراء بعد أن تكون لديها أسانيد اتهام قوية وإلا فإنه لا يجوز لها أن تحيل أيّاً من موظفيها للتحقيق على أسانيد وحجج ضعيفة واهية، وذلك لما يحمله التحقيق من إساءة للموظف في سمعته الوظيفية والاجتماعية(2).

ولذلك فإنه لا يجوز توقيع أي عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه. والتحقيق بهذا المفهوم من أهم ضمانات الموظف التي تمنع إيقاع العقوبة عليه لمجرد الشبهة أو الاتهام الكيدي، وهذا ما جاءت به المادة (145) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 لا يجوز لأي جهة من الجهات المنصوص عليها في المادة (142) من هذا النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (1–5) من الفقرة أ من المادة 141 من هذا النظام على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد استجوابه ويجوز تشكيل لجنة لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة بمن فيهم الرئيس، تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف قبل اصدرا قرار بشأنها.

---

(1) حمدي القبيلات، القانون الاداري، ط1، دار وائل عمان،2010، ص343.

(2) أرشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية دار الكتب المصرية، 2001، ص 534.

لا يجوز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل لجنة تحقيق وفقاً لأحكام البند (1) من هذه الفقرة للتحقيق في المخالفة التي ارتكبها هذا الموظف[1].

أما على الصعيد الفقهي والقضائي، فقد تعددت التعريفات الفقهية والقضائية للتحقيق الإداري

فيعرف بأنه " مجموعة الإجراءات التأديبية التي تقوم بها سلطة معينة، بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها، وظروفها وأدلة ثبوتها أو عدم ثبوتها وصولاً إلى الحقيقة وبيان ما إذا كانت تشكيل مخالفة أو جريمة معينة من عدمه، وبيان مرتكبها[2].

كما يعرف بأنه" مجموعة الإجراءات التي يحددها القانون وتختص بمباشرتها سلطة معينة، في محاولة الوصول إلى دليل الإثبات من مجموع ما تحصل لدى هذه السلطة من أدلة تكفي لأن تكون القضية معدة بشكل مقبول لكي تصبح جاهزة للمحكمة"[3].

وتجدر الإشارة إلى أن الدول العربية تتجه في نظمها التأديبية إلى عدم توقيع أية عقوبة على الموظف قبل سماع أقواله وتحقيق دفاعه بل أن بعض الدول العربية تستند مهمة التحقيق الإداري إلى هيئات قانونية تتوافر لها ضمانات الاستقلال والحياد كهيئة النيابة الإدارية في مصر، وهيئة الرقابة والتحقيق في السعودية وقسم التحقيق بالجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة في ليبيا، ولكن الاتجاه الغالب هو تولي الجهات الإدارية التحقيق بنفسها مع موظفيها، وتحرص الدول العربية على توفير ضمانات التحقيق القانوني في التحقيق الإداري مع الموظفين

---

(1) المادة (145) من نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم 30، لسنة 2007.

(2) ثروة محمد عوض محجوب، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة الدكتوراه، جامعة عين شمس 1994، ص191.

(3) عبد الستار الكبسي، ضمانات المتهم قبل وأثناء المحاكمة، رسالة الدكتوراه، جامعة القاهرة، 1980، ص 393.

كسماع الشهود والاستعانة بأهل الخبرة وإجراء المعاينات ومواجهة الموظف كتابة أو شفاهة بالمخالفات المنسوبة إليه وأدلتها وسماع دفاعه بشأنها وتمحيص هذا الدفاع[1].

الفرع الأول: لجان التحقيق

أ) تشكيل لجان التحقيق

لقد أوضحت المادة (145/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 آلية تشكيل لجان التحقيق (للموظفين من الفئات الأولى والثانية والثالثة) عندما قضت بأنه:

1- لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة أ من المادة (142) من هذا النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (1-5) من الفقرة أ من المادة (141) من هذا النظام على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد استجوابه، ويجوز تشكيل لجنة لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة بمن فيهم الرئيس تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف قبل إصدار قرار بشأنها.

2-لا يجوز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل لجنة تحقيق وفقاً لأحكام البند (1) من هذه الفقرة للتحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف[2].

---

(1) علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، ط1، دار الثقافة عمان، 2004، ص 339.
(2) (145) نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم 30، لسنة 2007م.

ويتضح من المادة الأنفة الذكر بأن هناك لجان تحقيق جوازيه وأخرى وجوبيه وهو ما سنعرضه كالآتي:

1- لجان التحقيق الجوازية:

لقد أجاز نظام الخدمة المدنية في المادة (145/أ) المذكورة آنفا تشكيل لجنة تحقيق للموظف إذا أقدم على ارتكاب مخالفة تستوجب إحدى العقوبات المذكورة في المادة (141) من ذات النظام، وهي:

(التنبيه أو الإنذار أو الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر أو حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة أو حجب الزيادة السنوية لمدة ستتين[1]

2- لجان التحقيق الوجوبية:

يتعين تشكيل لجان التحقيق الوجوبية على مقتضي نص المادة ة(145/أ/2) من ذات النظام المذكور، عندما يكون ثمة توجه من قبل السلطة الرئاسية إلى لزوم تحويل الموظف المعني إلى المجلس التأديبي المختص لمحاكمته[2].

ب) أعضاء لجان التحقيق:

1. أعضاء لجان التحقيق التي تشكل لموظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة:

يتولى التحقيق مع الموظفين السابقي الذكر لجنة مكونة على الأقل من ثلاثة أعضاء بما فيهم الرئيس، بشرط أن يكون رئيسها وأعضاؤها بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق أو مساوياً لهما، ويجوز عند الضرورة الاكتفاء بأن يكون رئيس اللجنة بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق.

---

(1) (145) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 م.

(2) (145) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 م.

وتنص المادة (2/ب/159) على أنه "تشكل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس ديوان التشريع والرأي ورئيس الديوان تتولى ما يلي: دراسة الشكوى المقدمة ضد أي موظف وكانت مما لا يمكن النظر فيها بناء على تهم معينة، ورأي الوزير عدم إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي[1].

2-أعضاء لجان التحقيق التي تشكل لموظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا:

لمجلس الوزراء لجنة تحقيق مكونة من وزير العدل رئيساً وعضوية وزيرين يختارهما مجلس الوزراء للنظر في المخالفة المرتكبة من موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا.

وينبغي الإشارة في هذا المقام إلى أن فئات الموظفين المذكورين.

في البند (2،3) وموظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة المنصوص عليهم في المادة (2/ب/159) لا يتم التحقيق معهم من قبل السلطة الرئاسية، وإنما تشكل لهم مجالس تأديبية خاصة بكبار الموظفين، وتوقع العقوبات بحقهم من قبل مجلس الوزراء كما يرى جانب من الفقه الأردني[2]. وتجدر الإشارة أنه يمكن السلطة للمختصة بالإحالة للتحقيق تفويض سلطة أدنى منها في الصلاحية المقررة لها. فيما يتعلق بالإحالة للتحقيق وفقاً لأحكام التفويض والانظمة الداخلية لتنظيم العمل داخل كل جهة إدارية وإذا ما أحيل الموظف للتحقيق الإداري من سلطة غير مختصة بإحالته إليه بالأصالة أو التفويض فإن هذا يؤدي إلى بطلان التحقيق، وينسحب هذا البطلان بالطبع إلى القرار الصادر بتوقيع الجزاء كأثر لهذا التحقيق، حيث أن ما بني على باطل فهو باطل[3].

---

(1) (159) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 م.

(2) (159) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007م.

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الكتب المصرية، مصر 2006، ص 73.

وترى الباحثة طالما أن المشرع الأردني لم يستعمل تعبير مجلس تأديبي إلا للموظفين من الفئات الأولى والثانية والثالثة خلافاً للفئات العليا والتي استعمل بشأنها تعبير لجنة وليس مجلس تأديبي، فإن الفئات العليا لا يشكل لهم مجلس تأديب وإنما لجنة تحقيق.

الفرع الثاني: عناصر التحقيق الإداري

يرتكز التحقيق الإداري على عناصر عدة أهمها:

1- أن يكون صادر عن جهة منحها القانون سلطة التحقيق، فيلزم لسلامة التحقيق، أن تكون اجراءته صحيحة بأن يعهد بإجرائه لسلطة أناطها القانون بذلك، والقانون أسند تلك المهمة إلى الجهة الإدارية(1).

2- أن يكون صادراً من سلطة التحقيق في الشكل الذي حدده القانون، فإن ممارسة الإجراء دون مراعاة الشكل الذي حدده القانون لمباشرة الإجراء، يفقده صفته كإجراء من إجراءات التحقيق، ولو تم أمام سلطة التحقيق كما لو سمع المحقق من أعضاء النيابة الإدارية الشاهد دون تحليفه اليمين، أو قام باستجواب المتهم دون حضور كاتب التحقيق. عموماً وفي كل الأحوال يجب على سلطة التحقيق أن تراعي الأشكال التي استلزم القانون اتخاذ الإجراء في ظلها أو احترامها.

3- أن يكون الهدف من الإجراء، هو البحث عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة، وهذه الخصوصية هي التي تميز إجراءات التحقيق عن إجراءات جمع الاستدلالات(2)وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها حيث قضت بأنه:" من المقرر

---

(1) محمد ماجد ياقوت. أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية ط 4، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2007، ص309.

(2) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الاداري في المخالفات التأديبية، ص 310.

في مجال التأديب، أن سلامة القرار التأديبي يتطلب أن تكون النتيجة التي ينتهي إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من تحقيق تتوافر له كل المقومات الأساسية للتحقيق القانوني السليم[1].

4- كما وتجدر الإشارة إلى أن عدم توافر العناصر الأساسية والمقومات الرئيسية للتحقيق يقع باطلاً وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه:" افتقاد التحقيق لأركانه ومحله وغايته وعدم تناوله للواقعة محل الاتهام بالتمحيص وتحديد عناصرها وخاصة فيما يتعلق بتحديد الأشخاص المسؤولين عنا، ودور كل منهم ومناقشة دفاعهم بشأنها ومن ثم يترتب على ذلك بطلان التحقيق، وبالتالي فإن قرار الإحالة لمجلس التأديب يكون قد صدر باطلاً لقيامه على تحقيق باطل، وكذلك قرار مجلس التأديب يكون بالتبعية مخالفاً لصحيح القانون مما يستوجب إلغائه[2].

---

(1) المحكمة الإدارية العليا رقم (1134/32) ق، جلسة 1992/1/25.

(2) المحكمة الإدارية العليا رقم (7470،45) ق، جلسة 2004/5/10.

المطلب الثاني: أهمية التحقيق الإداري

إن التحقيق الإداري على درجة من الأهمية للموظف العام وكذلك للإدارة للأسباب التالية:

1 -خطورة الجزاء التأديبي

إن الجزاء التأديبي إجراء عقابي في أسلوبه وطبيعته وهذه الحقيقة تحتم اللجوء إلى الدقة في تنظيمه فالسلطة التأديبية مقيدة عند توقيع الجزاء بالعقوبات المنصوص عليها على سبيل الحصر، فلا تستطيع أن تضفي على إجراء وصف الجزاء التأديبي لكل ذلك يجب أن يقتصر الجزاء على السلوك غير الحميد ويصاحب الجزاء التعرف على أسباب الخلل وتداركه ومساعدة الموظف المخالف على العودة إلى العمل من جديد [1]، كما أن للجزاءات التأديبية على من توقع عليه وهي لذلك تمثل مساساً بأحد حقوقه، إما انتقاصاً أو حرماناً مؤقتاً إذ لزم أن تحاط بطائفة من الضمانات التي تحول دون الانحراف في تطبيقها، وتكفل لمن يخضع لها أقصى حماية من التعسف في إنزالها، ومن ثم تحرص الدساتير والقوانين على خضوعها لطائفة من المبادئ التي تلتقي جميعها حول تحقيق هذه الغاية، فالجزاء يمثل تقييداً لحق أو انتقاصاً من حرية والإجراءات التي أحاط به قانوناً تكون بمثابة ضمانات مقررة لمصلحة الأفراد[2].

وترى الباحثة أن للتحقيق الإداري أهمية بالغة على توقيع الجزاء التأديبي خاصة لما يترتب عليه من المساس بالحقوق المالية للموظف والأذى عند فصله من الوظيفة في بعض الحالات وتأثر الحالة المعيشية لعائلة الموظف لمبالغة بعض السلطات الإدارية في توقيع العقوبة.

---

(1) سليمان الطماوي، قضاء التأديب، ص 255.

(2) محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000، ص153.

2 -ممارسة حق الدفاع:

إن أهم حقوق الموظف المتهم في مرحلة التحقيق تمكينه من الدفاع عن نفسه، وتوضيح موقفه حتى لا يؤاخذ بذنب لم يقترفه وكذلك إثبات توافر الظروف المخففة لارتكابه المخالفة إذ يسأل الموظف عما منسوب إليه عند ارتكابه ذنباً إدارياً.

ويتم ذلك كتابة أو شفاهة بواسطة الجهة الإدارية التي أناط بها المشرع إجراء ذلك، ويراعي في ذلك الضمانات اللازمة قانوناً بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية للكشف عن الحقيقة والوصول إلى وجه الحق مع تحقيق الضمانة للموظف حتى يتأهب للدفاع عن نفسه، ويدرأ ما هو موجه إليه وأن الموظف الذي يمتنع عن أداء أقواله معترضاً على المحقق أو يطالب إحالة التحقيق إلى جهة معينة يعد مفوتاً على نفسه حق الدفاع. ولا يجوز إجبار الجهة الإدارية على إجراء التحقيق بمعرفة جهة معينة أو إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية[1]، ويظهر لنا أن التحقيق ليس غاية إنما هو وسيلة لإظهار الحقيقة.

3 -تحقيق التناسب ما بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المفروضة:

إن الجرائم التأديبية غالباً ليست محددة على سبيل الحصر في المجال التأديبي، وبالتالي يكون للجهة الإدارية السلطة التقديرية في أن تقرر عملاً ما يصدر عن الموظف عند ممارسته لأعمال وظيفته مخالفة تأديبية وتبرز أهمية التحقيق في هذا المجال إذ يؤدي إلى كشف الحقيقة كاملة وصولاً إلى الموازنة بين المخالفة التي يرتكبها الموظف والعقوبة التي يستحقها[2].

---

(1) محمد حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى ، 1960، ص 62.

(2) بيداء ابراهيم قادر، مجلة كلية مدنية العلم، 2012، ص. 28.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية:" إن السلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، وإن مشروعية هذه السلطة التقديرية بأن لا يشوب استعمالها غلو فتكون العقوبة المفروضة على المستدعي (العزل) قد جاءت ملائمة مع فعله لا يشوبها عيب إساءة استعمال السلطة أو الغلو"[1].

4- في تحقيق مصلحة للإدارة في ضبط المخالفة، وتعقب المخالف لضمان حسن سير العمل، وانتظامه.

5- حماية الحقوق الوظيفية للموظف: يعد الموظف الركيزة الأساسية في الوظيفة العامة فلا بد من الإدارة أن توفر الحماية له من كل ما يمس حقوقه الوظيفية وذلك بإتاحة الفرصة له في مجال التأديب بالدفاع عن نفسه من خلال التحقيق معه. وفرض جزاءات عادلة لكي يحسن من أداءه لعمله نتيجة شعوره بالأمن و الطمأنينة على حقوقه وهو ما ينعكس على سير المرفق العام بانتظام واطراد.

6- كما وتجدر الإشارة إلى أن عدم تقنين المخالفات التأديبية التي تدعوا إلى العمل على كفالة ضمانة التحقيق إذ أن السلطة التقديرية الواسعة للسلطات التأديبية في تجريم الفعل أو تأثيمه، وفي إسباغ وصف المخالفة التأديبية تبعث على القلق في نفوس الموظفين، وتمثل مصدر تهديد لعدالة المسائلة التأديبية هذا المبدأ الذي يجب أن يسود في كافة إجراءات الدعوى التأديبية[2] إذ أن مسألة عدم تقنين المخالفات التأديبية أضرّت كثيراً بحقوق وضمانات الموظف العام مما أدى إلى اعتبار ذلك خروجاً على مبدأ شرعية

---

(1) محكمة العدل العليا الأردنية، (316،99) مجلة نقابة المحامين الأردنية، ع 7، 2000، ص 3136.

(2) عبد القادر الشيخلي. السياسة السليمة في تأديب الموظفين بالدولة، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان ، 1983، ص 13.

الجريمة والعقوبة المقررة في قانون العقوبات [1] فجاءت الضمانات التأديبية كوسيلة لإظهار الحقيقة.

7-إن إجراء التحقيق يمكن للإدارة من الوقوف على مواطن الخلل في العمل ومعالجتها وتلافي وقوعها مستقبلاً، كما يجعل الإدارة تتصرف وفق معلومات دقيقة وصحيحة، ويؤدي بها إلى فرض الجزاء العادل بما يحقق العدالة ويؤدي إلى إنصاف الموظف[2].

ويستخلص مما سبق أن أهمية التحقيق التأديبي في أنه أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة، فهو يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم وبين التهمة المنسوبة إليه، كما أنه وسيلة لجمع أدلة الإثبات، ففي مجال التأديب لا يجوز إقامة الإدانة على مجرد الشبهة والشك، وإنما لا بد وأن تقوم على أساس الجزم اليقين فتوقيع الجزاء في نطاق الوظيفة العامة شأنه شأن الجزاء في الجريمة العامة، لا يؤخذ فيه بالظن والاحتمال بل لا بد من اليقين المستمد من ذات الواقعة.

---

(1) سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 80.

(2) بيداء إبراهيم قادر، مجلة كلية مدنية العلم، سنة 2012، ص21.

المبحث الثاني: التفرقة بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي

إن هناك أوجه تشابه واختلاف بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي لذلك سوف نتناول أوجه التشابه ومن ثم نتناول أوجه الاختلاف.

المطلب الأول: أوجه التشابه

1-إن الهدف من التحقيق الجنائي والتحقيق التأديبي هو الوصول إلى الحقيقة، فكلاهما يهدفان إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم وبين التهمة المنسوبة إليه، كما أنهما يعتبران وسيلتان لجمع أدلة الإثبات.

2-سلطات المحقق التأديبي والجنائي واحدة في استدعاء الشهود وسؤالهم، والإطلاع على ما يراه لازماً من الأوراق وتفتيش الأماكن والأشخاص والاستعانة بالخبرة[1].

3-إن التحقيق الإداري والجنائي هما إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، وكلاهما وسيلتان لجمع أدلة الإثبات من حيث دعوة الشهود وسماعهم وإجبارهم الحضور، وإجراءات التبليغ اللازمة لإجراء التحقيق في القانون أو اللوائح أو الأنظمة الإدارية الخاصة بالتبليغ والتكليف بالحضور بموجب قانون أصول المحاكمات الجنائية، فالتحقيق الإداري يشابه التحقيق الجنائي إلى حد كبير حيث تخضع للقواعد الإجرائية العامة التي تخضع لها الدعوى الجنائية بما يتلائم مع طبيعة الجريمة التأديبية[2].

---

(1) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 318.

(2) الجمعات اكرم محمود، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير ، ص 71، مشار إليه في منصور شاب توما، 1980، القانون الإداري الكتاب الثاني، بغداد، ص 365.

4-تتشابه الصفة الشخصية للتحقيق الإداري مع الصفة الشخصية للتحقيق الجنائي حيث أن التحقيق لا يتم إجرائه إلا على من ارتكب الجريمة أو المخالفة أو شارك فيها، فالمسؤولية التأديبية شخصية مثلها مثل المسؤولية الجنائية. فلا يمتد التحقيق إلى ورثة المسؤول فالمبدأ الأساسي في علم العقاب الجنائي أو التأديبي وفقاً للآية القرآنية " لا تزر وازرة وزر أخرى".

المطلب الثاني: أوجه الاختلاف

بالرغم من وجود التشابه بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي التي بيناها سابقاً، إلا أن هناك تبايناً بين التحقيقين في نواح متعددة، ويمكننا حصر الاختلاف في الأمور التالية:

1- الغرض من التحقيق الإداري هو تحديد ماهية الأفعال التي صدرت من الموظف العام وصولاً إلى الحقيقة لتوقيع الجزاء المناسب على مرتكبها على أساس من اليقين والجزم، أما عن التحقيق الجنائي هو التثبت من الأدلة القائمة على نسبة الجريمة إلى فاعل معين، ويترتب على ارتكاب الشخص لفعل من الأفعال التي يخطرها المشرع بوصفها جرائم توقيع العقاب اللازم للتجريم ففي قانون العقوبات أو القانون الجنائي يكون العقاب ملازماً للتجريم فلا موضع له في التشريع إلا ليوقع على جريمة، والجريمة الجنائية لا تعد كذلك إلا إذا قرر التشريع عقوبة[1].

2- يأخذ التحقيق الإداري طابعاً خاصاً حيث يحصل في أثناء الخدمة في مرافق الدولة أو بسببها، وبعبارة أخرى، إنها ذنوب تمس سير العمل في مرفق عام، أو أنها تخدش كرامة الوظيفة العامة وذلك من خلال مساسها بشرف الموظف العام، أما التحقيق الجنائي فله طابع عام ويمكن أن يقع في مجالات متعددة ومتنوعة.

3- إن التحقيق الإداري ينتهي دائماً إما بتبرئة الموظف المتهم أو إدانته عن طريق توقيع العقوبة عليه هذه الجزاءات محددة على سبيل الحصر أقصى ما يبلغه هو جزاء العزل أما عن التحقيق الجنائي ينتهي إما بتبرئة المتهم أو إدانته والجزاء في القانون الجنائي يمس

---

(1) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 318.

الفرد في حياته وماله وأهليته القانونية وشرفه وحريته وللقاضي الحرية في تقدير العقوبة وفق الواقعة المنظورة أمامه ضمن الحدود المسموح بها قانوناً.

4- يستند التحقيق الجنائي إلى قانون مقنن وهو القانون الجنائي والذي يأخذ بمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وهو مقتضى مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات المعمول بها في المجال الجنائي، بخلاف التحقيق الإداري لا يوجد نص تشريعي يحدد على سبيل الحصر، حيث أن النصوص القانونية ليست هي المصدر الوحيد للجرائم التأديبية كالجرائم التأديبية التي ورد النص عليها في بعض القوانين الخاصة أو اللوائح الخاصة بالجزاءات أو في القواعد التنظيمية التي تحدد مجموعة من المحظورات يمتنع على الموظف ارتكابها، أو في مجموعة من الواجبات العامة التي يجب على الموظف احترامها [1].

5- تقتضي مصلحة التحقيق الإداري في بعض الأحيان اتخاذ إجراء احتياطي وهو وقف الموظف عن العمل بصفة مؤقتة بمناسبة ما يجري معه من التحقيق بغية ا لوصول إلى الحقيقة، أما عن التحقيق الجنائي فالإجراءات الاحتياطية مختلفة منها الأمر بالحضور- الأمر بالقبض والإحضار- الحبس الاحتياطي.

6- إن القرار الصادر بشأن التصرف في التحقيق التأديبي سواء بالحفظ أو بتوقيع الجزاء أو الإحالة إلى المحكمة التأديبية هو قرار إداري أما القرار الصادر بشأن التصرف في التحقيق الجنائي سواء كان التصرف بالإحالة لإقامة الدعوى أو الإحالة إلى قضاء الحكم فهو من حيث طبيعته القانونية قرار قضائي[2].

---

(1) الجمعات اكرم محمود، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 74.

(2) محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص 324.

الفصل الأول

الضمانات الإجرائية في التحقيق الإداري

المبحث الأول: الضمانات السابقة على إجراءات التحقيق.

المطلب الأول: الإذن بإجراء التحقيق.

المطلب الثاني: الوقف الإحتياطي عن العمل.

المبحث الثاني: الضمانات المعاصرة على إجراء التحقيق.

المطلب الأول: تدوين التحقيق.

المطلب الثاني: الضمانات المتعلقة بالتحقيق.

الفصل الأول

الضمانات الإجرائية في التحقيق الإداري

إن التحقيق الإداري هو طريق للوصول إلى الحقيقة وهو وسيلة لتأكيد الاتهام أو نفيه ولهذا ونظراً لأهمية التحقيق فهناك مجموعة من الضمانات التالية تهدف إلى الوصول للعدالة.

ولا يعتبر القرار التأديبي سليما إلا إذا قام على أساس معلومات صحيحة صادقة ولذلك تقضي التشريعات الوظيفة بأنه لا يجوز توقيع أي عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه، ويعتبر التحقيق بهذا المعنى من أهم ضمانات الموظف التي تحميه من الاتهام أو الشبهة.

والأصل انه يترتب على الإخلال بضمانات التحقيق بطلانه وبطلان العقوبة المترتبة عليه، ويستوي في ذلك أن تكون الجهة الإدارية، قد أوقعت العقوبات أو إحالتها إلى المحكمة التأديبية إلا أنه في الحالة الأخيرة لا يكون البطلان أمراً لازماً في كل حالة تم فيها المساس بضمانات المتهم في التحقيق ولكن قد يتم تدارك الأمر أمام الحكمة التأديبية إذا تمكنت من إفساح المجال للمتهم لتدارك ما فاته من أوجه دفاع[1].

ونظراً لخطورة الإجراءات المتعلقة بالتحقيق فقد أحاطها المشرع بالعديد من الضمانات للوصول إلى العدالة، وهذه الإجراءات قد تكون سابقة على التحقيق أو معاصرة له، وهذا ما سوف نفصله في المطلبين الآتيين:

المبحث الأول: الضمانات السابقة لإجراء التحقيق.

المبحث الثاني:الضمانات المعاصرة لأجراء التحقيق.

---

(1) محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، دار أبو المجد للطباعة القاهرة، 2004ص465.

المبحث الأول: الضمانات السابقة لإجراء التحقيق

تقسم الدراسة في هذا المبحث إلى ثلاث أنواع من الضمانات تتمثل فيها يلي:

المطلب الأول: الإذن بإجراء التحقيق.

المطلب الثاني: الوقف الاحتياطي عن العمل.

المطلب الأول: الإذن بإجراء التحقيق

يعتبر الإذن بإجراء التحقيق هو أول خطوات إجراءات التحقيق له أهمية كبيرة حيث تبدأ به إجراءات التحقيق بهدف الوصول إلى الحقيقة ولقد قيد المشرع مع بعض الفئات لضرورة الحصول على إذن قبل مباشرته ويعتبر التحقيق باطلاً في حالة عدم الحصول على الأذن لأنه شرط لزومياً لصحته.

الفرع الأول: موافقة جهة الإدارة على التحقيق

يقصد بجهة الإدارة السلطة الرئاسية وهي تعتبر أول الجهات بالعلم بالمخالفة التأديبية، وهي تعتمد في ممارسة وظائفها على السلطة التي تتمتع بها قانوناً، وباعتبار السلطة الرئاسية هي التي تمارس الإشراف على أعمال الموظفين المرؤوسين وتوجيههم، وهي الأقدر على اكتشاف المخالفة التأديبية فقد أناط المشرع بها سلطة الإحالة إلى التحقيق[1].

---

(1) محمد احمد الطيب السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، ص 53.

الفرع الثاني: إخطار النقابات العمالية للمجالس الشعبية المحلية في حالة التحقيق مع أحد أعضائها.

1. أخطار النقابات العمالية بالتحقيق مع أحد أعضائها:

وهو من إحدى الضمانات الشكلية السابقة على إجراء التحقيق، ويعتمد على وجوب قيام سلطة التحقيق مع أحد أعضاء النقابة العمالية وذلك بإخطار الإتحاد العام لنقابات العمال بالاتهام المنسوب لأحد أعضاء مجلس إدارة المنظمة العمالية وبموعد التحقيق قبل البدء فيه ويمكن لأحد أعضائه الإنابة لحضور التحقيق أو توكيل محامي ما لم يكن سريا وتجدر الإشارة أن إخطار الاتحاد العام لنقابات العمال بالتحقيق مع أحد أعضاء تقتصر إلاّ على الجرائم التي تتصل بنشاطه النقابي[1]

وتطبيقاً لذلك جاءت المحكمة الإدارية العليا بمصر على أنه لا وجه لإلزام جهة التحقيق بهذا الإخطار بصدد الجرائم التي يرتكبها العضو خارج نشاط النقابي كما لو كان التحقيق متعلقاً بمخالفات وظيفية أرتكبها العضو باعتباره موظف في المنشاة[2].

2. إخطار المجالس الشعبية بالإجراءات التأديبية المتخذة ضد أحد أعضائها:

يجب إخطار المجلس الشعبي المحلي من قبل السلطات المختصة بما اتخذ من إجراءات جنائية ضد احد أعضائه خلال ثمانية وأربعين ساعة من تاريخ اتخاذ الإجراءات وكذلك قبل البدء في أي إجراء تأديبي ضدهم سواء كانوا موظفون بالقطاع العام وفي كل الحالات يجب تبليغ المجلس بنتيجة التحقيق. وأخذ بعين الاعتبار موافقته قبل إصدار أي قرار يتعلق بنقل أحد أعضاء المجلس من وظيفته.

---

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط2، مطابع الولاء الحديثة، القاهرة 2004، ص103.

(2) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1854 ، لسنة 32ق، جلسة 1966/12/30.

المطلب الثاني: الوقف الاحتياطي عن العمل

الوقف الاحتياطي عن العمل هو أحد إجراءات التحقيق الوقائية، التي تهدف إلى تنحية الموظف بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته بمناسبة ما يجري معه من التحقيق، بغية أن يتم هذا التحقيق في ظروف تخلو من مؤثراته، رغبة في الوصول إلى حقيقة الاتهام.

وقد أجازت المادة (149)من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 وقف الموظف بقرار من الوزير، عند إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي أو إلى المدعي العام أو المحكمة، ولا يجوز قبول استقالة الموظف أو إحالته إلى التقاعد أو الاستيداع، في هذه الحالة إلى أن يصدر القرار النهائي القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة عليه.

وعلى الرغم مما يكون للوقف الاحتياطي من أهمية في الكشف عن حقيقة الاتهام إلا أنه كشأن باقي الإجراءات التي تنطوي على مساس الموظف، يجب إحاطة الموظف حياله.

بضمانات تكفل استعمال الإدارة لهذا الإجراء ولذلك حرصت التشريعات على إحاطة الوقف الاحتياطي بعدد من الشروط أهمها:

1. صدور قرار التوقيف من السلطة المختصة.
2. صدور قرار بالإحالة على التحقيق.
3. مدة الوقف الاحتياطي.

1. صدور قرار التوقيف من السلطة المختصة:

وفقاً لأحكام المادة (149) من نظام الخدمة المدنية المشار إليها سابقاً فإن السلطة المختصة بوقف الموظف عن العمل مقتصرة على الوزير وحده، باستثناء موظفي الفئة العليا، والوزير لا يملك وقف الموظف عن العمل إلا إذا أحيل إلى المجلس التأديبي، أو المدعي العام أو إلى

المحكمة[1]. كما أشارت المادة (158) إلى أنه: "إذا ارتكب الموظف من الفئة العليا أي مخالفة مسلكية يوقف عن العمل بقرار من مجلس الوزراء وتصرف له النسبة التي يقررها مجلس الوزراء من مجموع راتبه وعلاواته[2]".

أما في مصر فحددت م 83 من قانون الموظفين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1987 على أنه "لكل من السلطة المختصة ومدير النيابة الإدارية، حسب الأحوال أن يوقف الموظف عن عمله الاحتياطياً..."

وبموجب هذا النص فإن السلطة التي تملك إصدار قرار الوقف عن العمل للعاملين بالدولة تتمثل في الوزير المختص، والمحافظ المختص، ورئيس مجلس ادارة الهيئة،إضافة إلى رئيس هيئة النيابة الإدارية.

وقرار الوقف عن العمل قد تصدره السلطة الإدارية من تلقاء نفسها وقد يصدر عنها بناء على طلب من النيابة الإدارية، ويختلف وقف الموظف احتياطا عن العمل عن وقفه بناءاً على طلب الرقابة الإدارية. الذي يصدر بناء عليه قرار من رئيس الوزراء بالوقف عن العمل إذا ارتأت أن المصلحة العامة تقتضي هذا الإجراء [3].

---

(1) نوفان العجارمة، رمضان بطيخ، مبادىء القانون الإداري في الأردن، ط 1، دار اثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص 249.

(2) م 158 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007.

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 161.

2. صدور قرار بالإحالة على التحقيق:

يشترط لإصدار الوقف الاحتياطي أن يكون هناك تحقيق، وأن تقتضي مصلحة التحقيق ذلك ويستفاد من هذا أنه يتوجب بداية وجود تحقيق مع الموظف [1]وعلة اشتراط أن تكون مصلحة التحقيق هي سبب الوقف الاحتياطي عن العمل أن الحكمة من تخويل الجهة الإدارية سلطة وقف الموظف المحال إلى التحقيق إدارياً كان أو جنائياً عمله هو أن في بقاء ذلك الموظف في عمله اثناء سير التحقيق، ما يعوق القائمين به عن الوصول إلى الحقيقة،إذ قد يتيح له ذلك التأثير على شهود الإثبات أو طمس معالم الجريمة أو محو آثارها [2]، كما قد يعمل على اخفاء الوثائق أو المستندات التي تدينه أو تساعد على إدانته، والحكمة من كل ذلك هو الرغبة في كفالة سير التحقيق في مجراه الطبيعي وقضت محكمة العدل العليا:" إن صلاحية الوزير بكف يد الموظف المحال إلى المجلس التأديبي محددة بالوقف الذي تكون فيه الدعوى التأديبية قائمة بين يدي المجلس التأديبي، أما بعد يبث المجلس التأديبي فيها فليس للوزير أن يكف يد الموظف[3].

3. مدة الوقف الاحتياطي:

لم يحدد المشرع مدة معينة للوقف الإحتياطي، ويفهم من نص المادة (149) من نظام الخدمة المدنية الأردني بأن الوقف الإحتياطي يستمر حتى ينحسم الموقف، وذلك بصدور القرار النهائي القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة على الموظف[4].

والملاحظ أن موقف المشرع الأردني من عدم تحديد مدة معينة منتقد على اعتبارات أن الوقف الإحتياطي هو إجراء وقائي، وليس عقوبة في حد ذاتها.

---

(1) محمد ماجد ياقوت شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، القاهرة، 2006، ص 873 .

(2) عبد العزيز المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 167.

(3) محكمة العدل العليا، (35،1980)، مجلة نقابة المحامين الأردنية، 1981 ع (1)، ص 14.

(4) نوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 251.

فترى الباحثة على المشرع الأردني تعديل نص المادة (149) من خلال تحديد مدة محددة للوقف الإحتياطي عن العمل، فلا يمكن أن يبقى مصير الموظف معلقاً لفترة طويلة وهو ما يضر الموظف والمرفق في نفس الوقت.

ففي مصر مثلاً يتبين أن السلطة المختصة بالوقف الإحتياطي لا تملك أن توقف الموظف عن العمل، إلا لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر

ويراعى أن تحسب مدة الشهر على أساس ثلاثين يوماً كمتوسط لكل شهر بدلا من أن يكون هنالك اختلاف في كل شهر عن الأخر، وذلك إعمالا لعدالة الإجراءات وعدم اختلاف المدة من حالة إلى أخرى [1].

ولا يجوز مدّ هذه المدة إلاَ بقرار من المحكمة التأديبية المختصة وإذا كان يترتب على الوقف الاحتياطي عن العمل وقف صرف نصف الراتب، فإنه يتعين على السلطة الإدارية المختصة بوقف الموظف عرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة خلال 10 أيام من تاريخ الوقف لتقرر ما تراه في شأن صرف نصف الراتب الموقوف صرفه، وجزاء مخالفة ذلك هو إلزام جهة الإدارة بصرف مرتب الموظف الموقوف عن العمل كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه[2].

النتائج المترتبة على الوقف الاحتياطي:

ومن أهم الآثار المترتبة عن الوقف الاحتياطي هو إبعاد الموظف المتهم عن عمله أو كف يده عن مباشرة مهامه ومسؤولياته الوظيفية طيلة مدة الوقف.

---

(1) ثروة محمد عوض، مرجع سابق، ص405.

(2) عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 159.

أما فيما يتعلق بالراتب فوفقاً لأحكام المادة 149/ب من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 فإن الموظف يتقاضى خلال مدة توقيفه عن العمل ما نسبته 50% من مجموع راتبه، وعلاواته عن الستة أشهر الأولى من تاريخ إيقافه وإذا زادت مدة الإيقاف على ذلك فيتقاضى ما نسبته 25% من مجموع راتبه وعلاواته، ولا يجوز قبول استقالة الموظف أو إحالته على التقاعد أو الاستيداع قبل صدور القرار النهائي أو القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة عليه(1).

وإذا صدر القرار النهائي للمجلس التأديبي أو الحكم القضائي القطعي بتبرئة الموظف المحال إلى أي من هاتين الجهتين من المخالفة المسلكية أو الجريمة التي أسندت إليه حسب مقتضى الحال أو الحكم بعدم مسؤوليته عمّا أسند إليه أو منع محاكمته أو شموله بالعفو العام، فيستحق راتبه كاملاً مع العلاوات عن المدة التي أوقف خلالها عن العمل"(2).

أمّا إذا صدر القرار بالاستغناء عن خدمة الموظف أو عزله حسب نص المادة 156 لا يستحق أي جزء من راتبه وعلاواته على أن لا يطلب منه رد المبالغ التي تقاضاها من راتبه وعلاواته خلال مدة إيقافه عن العمل بمقتضى أحكام الفقرة (ب) من المادة 149 من هذا النظام(3).

أما بالنسبة للترقية فقد نظم المشرع في المادة (82) ترفيع الموظف الموقوف عن العمل بقوله: إذا أحيل الموظف إلى القضاء أو إلى المجلس التأديبي فلا ينظر في ترفيعة إذا كان مستحقاً للترفيع إلا بعد صدور القرار القضائي أو التأديبي بحقه واكتسابه الصفة القطعية على

---

(1) م 149 من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام 2007.

(2) م 155 من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام 2007.

(3) م 156 من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام 2007.

أن تترك إحدى الدرجات شاغرة ليتم ترفيعه إليها إذا صدر القرار ببراءته أو الحكم بعدم مسؤوليته من التهمة الجزائية أو المسلكية التي أسندت إليه، ويعتبر تاريخ ترفيعه في هذه الحالة من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع وكان قد رفع قبل صدور القرار القضائي أو التأديبي[1].

---

(1) م 82 من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007.

المبحث الثاني: الضمانات المعاصرة على إجراء التحقيق

بعد دراستنا واطلاعنا على الضمانات السابقة على إجراء التحقيق، سنتطرق في هذا المبحث على الضمانات المعاصرة على إجراء التحقيق الإداري، والتي تتمثل في تدوين التحقيق والضمانات المتعلقة بالتحقيق، وسنتطرق بالتفصيل عن هذين النوعين من الضمانات في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: تدوين التحقيق.

المطلب الثاني: الضمانات أثناء التحقيق.

المطلب الأول: تدوين التحقيق

إن تدوين التحقيق أمر لازم حتى يكون حجة على الكافة، وهذا يتطلب تسجيل إجراءات التحقيق بالكتابة في محضر أو محاضر ولا ريب في أن الكتابة أفضل وسيلة إثبات، والأكثر شيوعاً، لأن ذاكرة المحقق في بعض الأحيان قد لا توفي بالغرض، وخاصة بعد فوات مدة زمنية طويلة، ولهذا من الضروري الكتابة من أجل الإثبات، وتعد الكتابة أهم خصائص التحقيق فهي سند التدليل على حصول الإجراءات أمام سلطة التحقيق، وذلك على أساس أن الإجراءات غير المكتوبة في حكم العدم إعمالاً لمبدأ " ما لم يكتب لم يحصل" [(1)].

ولم ينص المشرع الأردني صراحة على كتابة التحقيق، ولكن يستفاد من نص المادة (145) على ضرورة مراعاة أن تكون إجراءات التحقيق مثبتة في محاضر وموثقة من الموظف، وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال[(2)].

---

(1) محمد ماجد ياقوت شرح القانون، التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 757.

(2) المادة 145، ب،2 من نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم 30 ، لسنة 2007.

كما نصت المادة (147) على أن تحال الدعوى التأديبية إلى المحكمة بقرار من الوزير مرفقاً بها لائحة تتضمن وقائع المخالفة، محضر التحقيق الذي أجري حول المخالفة والبيانات الخطية أو المادية في الدعوى وأي وثائق أخرى يرى الوزير تقديمها للمجلس[1].

وبذلك فإن كتابة التحقيق الإداري أمر واجب سواء أجرته النيابة الإدارية أو المجالس التأديبية أو الجهة الرئاسية.

واجتهاد محكمة العدل مستقر على وجوب أن يكون التحقيق مكتوباً، وبخلاف ذلك فإنها ترتب البطلان إذا تم إجراء التحقيق بصورة شفوية، وقد قضت في أحد محاكمها..." بما أن الثابت من كتاب نائب رئيس جامعة مؤتة للشؤون العسكرية، بالإنابة رقم ج م أ/ 150/4 بتاريخ 2000/10/9 الموجه لمدير القضاء العسكري، والذي قال فيه (نعلمكم بأن مجلس التأديب العسكري قد قام باستدعاء كل من الشهود المتهمين –المستدعي كان أحد المتهمين– واستمعوا إلى أقوالهم شفاهة والتي كانت مطابقة لما ورد في أقوالهم أمام هيئة التحقيق والتي ولدت قناعة لدى مجلس التأديب بارتكابهم الأفعال الواردة في محاضر هيئة التحقيق ومساعدتهم في إصدار الأحكام الموقعة عليهم، ولم يقم المجلس بتدوين أو كتابة أوراق تحقيقيه أخرى). إن محاكمة المستدعي ورفاقه لم تتم بصورة كتابية، فإن هذه المحاكمة تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً لأنها تمت بصورة شفوية ولم تدون في محاضر مكتوبة وبما أن الثابت من المعاملات التي أجرتها هيئة التحقيق أنها لم توجه للمستدعي تهمة محددة ليتمكن من الدفاع عن نفسه ولم تحلف الشهود اليمين القانونية، فإن هذا الإجراء إهدار لأنهم الضمانات التي يجب أن تتوفر للمتهم، لأن هذا الإجراء هو من الإجراءات الشكلية الذي يترتب على إغفاله بطلان التحقيق.

---

(1) المادة 147،أ الفقرة (1، 2، 3، 4) من نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم 30 ، لسنة 2007.

وإن إغفال إيراد قاعدة تنظيمية لما يجب أن يراعى من أوضاع ويتبع من إجراءات في شأن التحقيق والمحاكمة التأديبية التي يتولاها مجلس التأديب العسكري لا يعني أن سلطة المجلس في هذا الصدد سلطة مطلقة لا تخضع لقيد ولا تعرف لمداها حدا، وأن سير المحاكمة يجري على غير أصول وضوابط، إذ أن ثمة قدراً من الضمانات الجوهرية يجب أن يتوافر كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية وهذا القيد تمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات، وإن لم يرد عليه نص، ويستلهم من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات سواء في المحاكمات التي تنطوي على جرائم جزائية أو جرائم تأديبية ولا يتأتى لمحكمة العدل العليا بسط رقابتها على القرار التأديب المطعون فيه والسبب الذي قام عليه، إلا إذا كانت المحاكمة التي جرت بحق المستدعي قد تمت بصورة قانونية ومدونة في محاضر مكتوبة تتضمن إحاطة المستدعي علماً بالتهمة أو التهم المنسوبة إليه بشكل دقيق لا لبس فيه ولا إبهام، وأن تتاح له الفرصة بعد ذلك ليعد الدفاع عن نفسه فتسمع أقواله مكتوبة وما يبديه من دفاع أو دفوع وأن تتضمن المحاضر شهادات الشهود الذين استمع إليهم المجلس التأديبي بعد حلف اليمين (كضمانة من ضمانات الدفاع الجوهرية)، وأن يتمكن المستدعي من مناقشتهم وتقديم شهود النفي إن وجدوا... وبما أن المحاكمة التأديبية التي جرت بحق المستدعي قد تمت بصورة شفاهية غير مكتوبة بما يحول دون المحكمة ومراقبتها، وكان هذا العيب الشكلي الذي خالطها عيب جوهري ينحدر بها إلى درجة البطلان المطلق، بالإضافة إلى ما شاب التحقيق الذي أجري معه من عيوب فإن القرار المطعون فيه الذي استند إلى هذه المحاكمة والقاضي بفصل

المستدعي من الجناح العسكري في جامعة مؤتة، باطلاً وبما أن ما بني على الباطل باطل، فإن قرار المصادقة على هذا القرار وبالتالي قرارا تسريحه من الخدمة يكونان باطلين أيضاً[1].

وتأكيداً لهذا أتت المحكمة في حكم آخر لها:" إن التحقيق يجب أن يكون كتابة ولا يصح الاعتماد على تحقيق شفوي، ذلك لأن قاعدة كتابة التحقيق هي من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام العام، وهي تتعلق كذلك بحق الموظف في تسجيل كل ما يتصل بشأن التهمة المسندة إليه، حتى يكون هذا التحقيق المكتوب تحت نظر كافة الجهات المسؤولة التي تتطلع عليه وبما أن كافة إجراءات التحقيق التي تمت مع المستدعي تمت بشكل كتابي سواء من نائب المدير لشؤون الأمن أو لجنة التحقيق الفرعية أو لجنة شؤون الموظفين، والقرار الذي تم صدوره نتيجة كل ذلك من المدير العام بعزل المستدعي، فتكون بالتالي الإجراءات قد تمت في حدود الأصول العامة والقواعد الإجرائية السليمة والتي تشير إلى سلامة التحقيق[2].

وحكمة اشتراط الإثبات الكتابي للتحقيق، أن في ذلك تمكين للكافة من الرجوع إلى وقائعه وملابساته التي جرى في كنفها في أي وقت لتكون حجة الموظف أو عليه، دون خشية من أن يمحو حقيقة ما قد تم في التحقيق نسيان أو تجاهل. ولا يعني اشتراط كتابة التحقيق إلزام الجهة المنوط بها إجراؤه بشكل معين، حيث أن النصوص الموجبة لذلك، تهدف إلى توفير ضمانة لسلامة التحقيق وتيسير وسائل استكماله للجهة القائمة بذلك بغية الوصول إلى إظهار الحقيقة من جهة، ولتمكين المتهم من جهة أخرى من الوقوف على عناصر هذا التحقيق وأدلة الاتهام، لا

---

(1) حكم محكمة العدل العليا رقم 13،2000، الصادر بتاريخ 31،1،2001، المجلة القضائية، السنة الخامسة، العدد الأول، ص 523، مشار إليها في كتاب نوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري ص 274.

(2) محكمة العدل العليا، الطعن رقم 757لسنة 35 ق، جلسة1994،05،28.

بداء دفاعه فيما هو منسوب إليه، وكل ما ينبغي في هذا الشأن أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة، ومراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته[1].

وإذا كان الأصل هو كتابة التحقيق، إلا أن هناك استثناءات في بعض التشريعات التي تجيز التحقيق الشفهي وهذا ما نصت عليه (م79) من قانون الموظفين في مصر لعام 1987 حيث يجوز أن يكون الاستجواب والتحقيق شفاهة على أن يثبت مضمونه بالمحضر الذي يحوي الجزاء التدوين، واثبات مضمون التحقيق من الإجراءات الجوهرية المقصودة بذلك أن يتضمن المحضر خلاصة للاستجواب تكون معبرة بوضوح عمّا استجوب فيه الموظف وما أجاب به على نحو يبرز أوجه دفاعه وعدم إتباع هذه الإجراءات بترتيب عليها بطلان قرار الجزاء، فالمقصود من إثبات مضمون التحقيق الشفوي في قرار الجزاء هو إثبات حصول التحقيق والاستجواب وما أسفر عنه التحقيق أو الاستجواب في شأن ثبوت الذنب الإداري قبل الموظف باعتبار أن هذا الذنب الإداري هو الذي يكون ركن السبب في القرار التأديبي مما يمكن السلطة القضائية من بسط رقابتها القانونية على صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكيفها القانوني.

وعلّة ذلك أنّ المشرع رأى أن كثرة التحقيقات الكتابية بالنسبة للعاملين في الحكومة وبالقطاع العام، قد تعطل العمل والإنتاج، فأجاز التحقيق شفاهة في المخالفات البسيطة، وقصر التحقيق الكتابي على المخالفات الجسيمة التي تقتضي عقوبات شديدة[2].

وعلى ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه إذا صدر قرار الجزاء بدون أن يثبت فيه مضمون التحقيق الشفهي، الذي أجري مع الموظف في المحضر الذي يحوي الجزاء فإنه يعتبر

---

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص106.

(2) علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ص 342 مشار إليه في السلطة التأديبية لعمرو فؤاد بركات ص 274 و275.

قد تخلف أجراء جوهري، ويترتب على ذلك بطلان الجزاء الصادر، وللعامل الدفع بهذا البطلان في أية حالة تكون عليها الدعوى التأديبية وللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها لتعلق هذا الدفع بالنظام العام[1].

ويمكن التطرق في هذا الموضوع إلى ضياع أوراق التحقيق فضياعها لا يعني سقوط الذنب الإداري الذي بني على تلك الأوراق متى قام الدليل أولا على وجودها ثم فقدها، وأما عن محتوياتها فيستدل عليها بأوراق أخرى صادرة من أشخاص لهم صلة عمل وثيقة بها، إذ أن ضياع الأوراق التحقيق بل ضياع سند الحق ليس مضيعاً للحقيقة ذاتها في شتى مجالاتها مدنياً أو جنائياً أو إدارياً مادام في المقدور الوصول إلى هذه الحقيقة، بطرق الإثبات الأخرى، ووجود عناصر تكميلية تفيد في مجموعها مع باقي القرائن والشواهد ودلائل الأحوال القائمة في المنازعة على تكوين الاقتناع بالنتيجة التي يمكن أن ينتهي إليها الحكم[2].

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه:" إذا كان للواقعة التي أنبنى عليها الجزاء على المطعون ضده أصل ثابت في أوراق أخرى تطمئن إليها هذه المحكمة، وفيها كل الفناء عن التحقيقات المفقودة أو الضائعة فإن الجهة الإدارية وقد أخذت بالنتيجة التي انتهى إليها التحقيق الإنضمامي، وأدانت المطعون ضده على أساسها تكون قد بنت قرارها المطعون فيه على أصل ثابت في الأوراق يؤدي إلى النتيجة التي انتهيت إليها، ولا مطعن على تقديرها مادام أن هذا القدير له سنده في الواقع كما وأن العقوبة الموقعة جاءت في الحدود المرسومة قانوناً[3].

---

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2131 لسنة 32 ق جلسة 24،3،1987 مشار إليه في كتاب قضاء التأديب، ماهر أبو العينين.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ص 113.

(3) المحكمة الإدارية العليا، رقم 736،7 ق، جلسة 32 ق جلسة 19،6،1963 الموسوعة الإدارية الحديثة ج9، ص72.

ويستخلص مما سبق أن الكتابة أفضل وسيلة إثبات وهي سند التدليل على حصول الإجراءات أمام سلطة التحقيق وهي ضمانة لسلامة التحقيق بغية الوصول إلى الحقيقة.

وترى الباحثة على أن يكون التحقيق كتابة في جميع المخالفات سواء البسيطة أو الجسيمة لأن التحقيق يقي ويحمي المتهم من خطر الاتهام الباطل لمجرد الشبهات وضماناً للمحقق وللحقيقة.

المطلب الثاني: الضمانات المتعلقة بالتحقيق

يعتبر التحقيق إحدى الضمانات التأديبية وهو وسيلة للوصول إلى الحقيقة وفقاً لمقتضيات العدالة ومن أجل تحقيق هذا الهدف على جهة التحقيق أن تتحرى الحقيقة بمختلف الوسائل ويمكن التطرق لهذه الوسائل في نقاط ثلاث وهي:

الفرع الأول: الإستجواب.

الفرع الثاني: الإستماع للشهود.

الفرع الثالث: التفتيش.

الفرع الأول: الإستجواب

هو إجراء من إجراءات التحقيق، بمقتضاه يثبت المحقق من شخصية المتهم ويناقشه في التهمة المنسوبة إليه على وجه مفصل، بغية الوصول إلى اعتراف منه يؤيدها أو ينفيها ويتحقق الاستجواب الحقيقي بتوجيه التهمة ومناقشة المتهم تفصيلا عنها ومواجهته بالأدلة القائمة ضده، ومناقشته فيها أثباتاً ونفيا [(1)].

وهذا الحق عليه نص المشرع الأردني صراحة في نص المادة (145) بالقول:" لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في المادة (142) من هذا النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (1-5) من الفقرة أ من المادة(141) من هذا النظام على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد استجوابه أما في حالة إحالة الموظف إلى مجلس التأديبي فيعتبر الاستجواب أحد إجراءات التحقيق ومستلزم هام من مسلتزماته.

---

(1) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص811

ويكون الاستجواب من خلال أسئلة محددة موجهة من المحقق إلى الموظف المتهم بشأن الإتهام الموجه إليه وتكون عادة هذه الأسئلة بعبارة واضحة وصريحة[1]، كما لا يجوز التعديل أو التحريف في إجاباته وعدم مقاطعته الإ إذا خرج عن موضوع السؤال.

وفي حالة رفض الموظف الإستجواب، فعلى المحقق ذكر ذلك في محضر التحقيق، علماً أن هذا الرفض لا يشكل مخالفة تأديبية لأن الموظف في هذه الحالة فوت عليه فرصة الدفاع عن نفسه[2].

وتجدر الإشارة إلى أن للاستجواب ضمانات هي أهمها:

1. ألا يتعرض المتهم لكافة أشكال الضغط لأن إجباره على الكلام ليس من الضروري أنه تكلم الحقيقة.
2. ألا تدخل سلطة التحقيق في إجابات المتهم على الأسئلة المنسوبة إليه وهذا تطبيقاً لقاعدة حيدة المحقق.
3. إشعار المتهم بنية الإدارة بتوقيع الجزاء عليه، حتى يشعر بخطورة موقفه، وتحفيزه على الدفاع عن نفسه.
4. حق الموظف في الاستعانة بمحامي فحضور هذا الأخير يضمن سلامة الإجراءات وعدم استعمال وسائل غير مشروعة، كما أنه له دور في معاينة سلطة العقاب، فالمحامي يخدم الموظف في الوصول إلى الحقيقة خاصة إذا كانت عناصر الجريمة

---

(1) نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 576.

(2) عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 1964 ص 91 مشار إليه في كتاب نوفان العجارمة سلطة تأديب الموظف العام، ص 576.

وظروفها معقدة والاستعانة بمحام أمر اختياري للمتهم، فله أن يستعين به أو أن يستغني عنه.

و قد أتجه قضاء محكمة العدل العليا الأردنية إلى أن عدم مراعاة ضمانات الاستجواب سماع أقوال الموظف ومناقشة في الشكوى يفقد التحقيق عنصراً أساسياً وجوهريا في استقصاء الحقيقة يجعل من قرار التأديب مخالفا للقانون ومستوجب للإلغاء[1].

ويأخذ الاستجواب عادة طابع مناقشة تفصيلية حول الواقعة بدقائقها والأدلة بتفصيلاتها على نحو قد يدفع المتهم إلى الاعتراف أو يظهر على الأقل القيمة الحقيقة للأدلة في ذهن المحقق، وهو بهذا الإجراء يستهدف التحقيق من أدلة الدعوى وهو بهذا المعنى من إجراءات التحقيق، كما يستهدف تحقيق دفاع المتهم لكي يستطيع تنفيذ الأدلة التي تحوم ضده، ومن هنا فإن هذا الإجراء قد يسفر عن تدعيم أدلة الاتهام قد تنتهي إلى تنفيذ تلك الأدلة[2].

الفرع الثاني: سماع الشهود

الشهادة هي إجراء من إجراءات التحقيق وهي أدلاء شخص بمعلومات متعلقة بجريمة معينة عما قد يكون أدركه أمام سلطة التحقيق وللشهادة أهمية كبيرة تكمن في المخالفات التأديبية الغير ثابتة بالأوراق والمستندات والتي تكون الشهادة هي وسيلة إثباتها أو نفيها والشهادة في الأصل (الشهادة السماعية) أن تكون مباشرة عما قد يكون رآه أو سمعه الشاهد نفسه كشخص مثلاً دخل مكتب وجد موظف يهدد الموظف الثاني بالسلاح أو لشخص سمع موظف يشتم ويسب الموظف الآخر.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 136، 2000 تاريخ 24،9،2000 منشور ص 6،9 من مجلة نقابة المحامين لسنة 2001

(2) ماجد ياقوت شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 811.

وقد نص نظام الخدمة المدنية على تقرير شهادة الشهود كوسيلة للإثبات فأجاز الموظف المتهم إذ يناقش الشهود الذين يقدمون في مخالفة، كما أجاز لجهة التحقيق أن تستدعي الشهود الذين يطلبهم الموظف المتهم لسماع أقوالهم وإعطاءه الحق في مناقشة هذه الأقوال ودفعها ببينات مماثلة وبسط وجهة نظره القانونية والتنظيمية في الدعوى كما اشترط النظام أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد القسم القانوني.... (1)

وللشهادة عدة خصائص نذكر منها:

1- الشهادة شخصية لا تصدر إلا من إنسان ولا يجوز الإنابة في الشهادة.

2- أن تكون الشهادة على ما يدركه الشاهد بحواسه سواء بصرياً أو سمعياً أو بحاسة الشم وللشهادة قوة إثبات مطلقة في الإثبات التأديبي،غير أنها تخضع لسلطة القاضي التقديرية ومن ضمانات سماع الشهود حلف اليمين ويعتبر من أهم الضمانات التي تضفي على الشهادة الثقة التي يتعين أن تتوافر لها كي تكون دليلاً يستمد منه القاضي التأديبي اقتناعه، كما تعتبر أيضاً من أهم الشكليات التي تلفت انتباه الشاهد إلى أهمية ما يقوله وتجعله حريصاً على قول الحق، فالشاهد ربما يتراجع في الكذب أمام تأدية اليمين لأن ذلك سيخلف من ورائه تأنيباً للضمير(2).

وقد اتجه قضاء محكمة العدل الأردنية إلى أن القسم القانوني يعتبر من ضمانات التحقيق عند سماع الشهود، ورتبت على إغفاله بطلان إجراءات التحقيق حيث جاء في قرارها" بما أن الثابت من المعاملات التي أجرتها هيئة التحقيق أنها لم توجه للمستدعي تهمة محددة ليتمكن من الدفاع عن نفسه، ولم تحلف الشهود اليمين القانونية فإن في هذا الإجراء إهدار لأهم الضمانات

---

(1) المادة 151، من نظام الخدمة المدنية الأردنية لسنة 2007.

(2) محمد ماجد ياقوت شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 791.

التي يجب أن تتوفر للمتهم لأن هذا الإجراء هو من الإجراءات الشكلية الذي يترتب على اغفاله بطلان التحقيق [1].

3-إضافة إلى حلف اليمين هنالك ضمانات أخرى من بينها مناقشة الشهود وهذا ما جاءت به قضاء محكمة العدل الأردنية إلى بطلان إجراءات التحقيق في الحالات التي لا تتمكن فيها جهة التحقيق الموظف من مناقشة الشهود حيث جاء في قرارها "إن التحقيقات التي أجرتها لجنة التحقيق مع المستدعي بمعزل عنه، ودون أن تحلف الشهود اليمين القانونية ودون أن تمكنه من مناقشتهم هي تحقيقات باطلة وغير قانونية[2].

وهذا ما يساعد الموظف من تقديم دفاعه عند سماع الشهود، وتبيان السبب الذي أدى به إلى القيام بالفعل أو عدم قيامة أو توضيح اللبس والغموض.

وتجدر الإشارة إلى أن شهادة الشهود يجب أن تدون في محضر، مع تسجيل اسم كل شاهد والمعلومات الشخصية عنه من مسكنه ومهنته والرابطة أو الصلة التي تربطه بالمتهم،وتجنب الحشر والحشو والتشطيب مع إمضاء كل من المحقق والكاتب والشاهد إمضاء على الشهادة، وفي حالة رفض الشاهد عن الإمضاء، دّون ذلك في المحضر مع ذكر أسباب الرفض.

الفرع الثالث: التفتيش

التفتيش هو إجراء من إجراءات التحقيق تقوم به سلطة حددها القانون يهدف إلى البحث عن الأدلة المادية واكتشاف أشياء خفية وذلك في محل خاص أو لدى شخص أو أماكن العمل

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 13،2000 تاريخ 31،2001 منشور ص523 من المحكمة القضائية من العدد لسنة 2001 وقد أكدت المحكمة على نفس المبدأ في قرارها رقم 12،2000 تاريخ 9،7،2000 منشور ص 370 العدد 7 من المجلة القضائية لسنة 2000.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 13،2000 تاريخ 9،7،2000، منشورا ص 370 من المجلة القضائية العدد7 لسنة 2000.

أو منزل المتهم وفقاً للأحكام المقررة قانوناً وهذا من أجل إثبات ارتكاب المخالفة وفقاً للأحكام المقررة قانوناً وهذا من أجل إثبات ارتكاب المخالفة ونسبتها للمتهم.

ويلاحظ على المشرع الأردني أنه لم ينص على جواز تفتيش الموظف المتهم في حالة التحقيق، ونتمنى على المشرع الأردني أن يضمن نظام الخدمة المدنية نصاً يجيز لجهة التأديب أن تأمر بتفتيش الموظف المتهم ومكان عمله إذا كانت هناك أسباب قوية تدعوا إلى ذلك، كما يتوجب وضع ضوابط صارمة في موضوع التفتيش.

أما عن المشرع المصري فقد نص على جواز تفتيش الموظف المتهم في المادة التاسعة من القانون المصري رقم (117) لسنة 1958 بأنه:" يجوز لمدير النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكلاء الموظفين في حالة التحقيق أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفة المالية أو الإدارية إذا كانت هناك مبررات قوية تدعوا لاتخاذ هذا الإجراء ويجب في جميع الأحوال أن يكون الإذن كتابياً وأن يباشر التحقيق أحد الأعضاء الفنيين.

ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد وضعت مجموعة من الضمانات والشروط الموضوعية والشكلية لاستخدامه وهي:

1- الشروط الموضوعية

أ. ضرورة وجود تحقيق: إن ضرورة وجود تحقيق شرط أساسي لتفتيش الموظف في شأن مخالفة مالية أو إدارية منسوبة إليه ومن ثم فلا يجوز التفتيش في غير هذه الحالة وبناء على ذلك لا يجوز التفتيش إلا للبحث عن الأشياء المتعلقة بالمخالفة التأديبية الجاري التحقيق بشأنها[1].

---

(1) محمد ماجد ياقوت شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة مرجع سابق ص800.

ب. وجود مبررات قوية تدعو لإجراء التفتيش. ولا شك أن تقدير قوة مبررات التفتيش، متروك لتقديم الجهة المنوط بها إصدار الإذن إلا أن تقديرها في هذا الشأن خاضع لرقابة القضاء.

ج. أن يكون الإذن بتفتيش الموظف من السلطة المخولة قانوناً بإصداره بخصوص تحقيق يجري معه في مخالفة مالية أو إدارية منسوب إليها ارتكابها.

د. حضور الموظف المتهم أو من ينوب عنه إجراء التفتيش.

2- الشروط الشكلية لصحة الإذن بالتفتيش

أ- أن يكون الإذن بتفتيش الموظف صريحا وواضحاً، كما يجب أن يكون الإذن بالتفتيش كتابة وتجدر الإشارة إلى أن إذن بالتفتيش الشفوي لا يجوز، ويمكن إبلاغ الإذن الصادر كتابة هاتفيا أو تلغرافياً أو بأية وسيلة من وسائل الاتصال.

ب- اشتمال ورق الإذن على بيانات تتعلق بمصدره الموظف المتهم: يتعين أن يشتمل الإذن بالتفتيش على اسم مصدر الإذن وتوقيعه، ولا يشترط لصحته أن يتضمن صفة مصدره[1].

جـ- يجب أن يصدر إذن لتفتيش مسكن المتهم مسبباً على خلاف الإذن الصادر بتفتيش شخص المتهم.

ويتضح مما تقدم أنّ للتفتيش ضوابط وضمانات، حيث يترتب بطلان التفتيش إذا لم تتوفر الشروط الجوهرية فيه

وترى الباحثة على ضرورة الموازنة بين التفتيش ومصلحة الموظف المتهم لأن التفتيش يمس بالحرية الشخصية وحرية المسكن التي تعتبر من الحريات التي يجب صيانتها وعدم

---

(1) محمد ماجد ياقوت شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة مرجع سابق 802 .

المساس بها، حيث أن مصلحة التحقيق تستلزم إجراء التفتيش بهدف الوصول إلى الحقيقة ومصلحة الموظف المتهم تقضي إحاطة التفتيش بضمانات قانونية تضمن سلامته بالإضافة إلى أن نظام الخدمة المدنية الأردني لم يتطرق لتنظيم أحكام التفتيش، وهذا ما عليه مراجعته ومعالجته.

الفصل الثاني

الضمانات الموضوعية في التحقيق الإداري

المبحث الأول: مواجهة المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المواجهة.

المطلب الثاني: عناصر مبدأ المواجهة.

المبحث الثاني: حيدة سلطة التحقيق.

المطلب الأول: مفهوم حيدة سلطة التحقيق.

المطلب الثاني: ضمانة الحيدة سلطة التحقيق.

المبحث الثالث: حق الدفاع.

المطلب الأول: مفهوم حق الدفاع.

المطلب الثاني: مقتضيات ممارسة حق الدفاع.

الفصل الثاني

الضمانات الموضوعية في التحقيق الإداري

بعد دراستنا واطلاعنا على الضمانات الإجرائية للتحقيق، سنتطرق في هذا الفصل على الضمانات الموضوعية للتحقيق والتي تتمثل في مواجهة المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه وحيدة جهة التحقيق وحق الدفاع وسنتطرق بالتفصيل عن هذه الأنواع من الضمانات في المباحث التالية:

المبحث الأول: مواجهة المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه.

المبحث الثاني: حيدة جهة التحقيق.

المبحث الثالث: حق الدفاع.

المبحث الأول: مواجهة المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه:

إن مواجهة المتهم بما نسب إليه ارتكابه من مخالفات وإن كانت ضمانة من ضمانات التحقيق التأديبية إلا أنها تشكل في ذات الوقت أمراً ضرورياً يقتضيه سير الإجراء التأديبي لتحقيق غايته، حيث أنه بدون تلك المواجهة لن تكون هناك محاكمة تأديبية حيث سيجازى المتهم عن فعل لم يحط به علماً وأن مثل هذا الأمر يتنافى مع أبسط مبادئ العدالة والإنصاف.

لهذا سوف نتناول في هذا المبحث مفهوم مبدأ المواجهة وعناصر مبدأ المواجهة في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المواجهة.

المطلب الثاني: عناصر مبدأ المواجهة.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المواجهة

ونعني بالموجهة تمكين الموظف أو الموظف من الإحاطة بالاتهامات المنسوبة إليه وإخطاره بذلك وإطلاعه على الملف الشخصي حتى يستطيع إعداد دفاعه ويتطلب ذلك استدعاء الموظف وسؤاله وسماع أقواله والتحقيق بهذه الكيفية بعد ضمانة هامة تستهدف استظهار الحقيقة ولذلك لا يكفي مجرد إلقاء الأسئلة على الموظف حول وقائع معينة بل ينبغي مواجهته بالاتهامات المنسوبة إليه ليكون على بينة منها فيعد دفاعه على أساسها وبصورة يستشعر بخطورة موقفه ليتمكن من الإدلاء بما لديه من ايضاحات وتقديم ما يعن له من بينات وأوراق لإستيفاء الدعوى واستكمال عناصر الدفاع، و ما إلى ذلك مما يتصل به ويجب أن تكون الأسئلة صريحة محددة لأن الأسئلة العامة التي لا تحمل معنى الإتهام الأمر الذي يدعوه لعدم الاكتراث في الإجابة ولا الدفاع عن نفسه مما قد يؤدي إلى إصدار حكم بإدانته وهو قد يكون بريئاً وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بالقول..." إذا لم يعلم الموظف خطياً بمضمون الشكوى المقدمة ضده ولم يطلب إليه الإجابة عليها في غضون مدة معينة، فلا تعتبر هذه المخالفة للإجراء الشكلي مجحفة بحق المستدعي في الدفاع عن نفسه أو مؤثرة في القرار المطعون فيه، وذلك لأنه أتيحت له الفرصة مرتين للإجابة على الشكاوي الأولى عندما جري التحقيق معه من قبل المحقق، والثانية عند مثوله أمام المجلس التأديبي..." [1].

---

(1) حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم (4،66) مجلة النقابة، العدد الرابع لسنة 1966، ص 457، مشار إليه في كتاب الدكتور نوفان العجارمة، مبادىء القانون الإداري، ص 277- 278.

المطلب الثاني: عناصر مبدأ المواجهة

يعتبر مبدأ المواجهة ضمانة تأديبية مقررة لصالح الموظف المتهم تعني احاطته بشكل صريح ومحدد بما نسب إليه ارتكابه من مخالفات وبصورة يستشعر معها اتجاه نية الإدارة إلى مجازاته في حالة ثبوت ارتكابه لها فإن ذلك لنا يتحقق عملاً إلا بتحقق واجب إجرائي يتعين على جهة التحقيق اتخاذه حيال المتهم وهو إعلان المتهم وإطلاعه على ملف الإتهام وكافة الأوراق المتعلقة به[1]

الفرع الأول: إعلان المتهم

تتمثل هذه الضمانة في ضرورة إحاطة المتهم علماً بالجرائم والمخالفات التأديبية المنسوبة إليه قبل إيقاع الجزاء عليه.

والإعلان يجب أن يتم بطريقة تؤدي إلى الغرض الذي من شأنه تحقيق انتباه الموظف لمدى خطورة الموقف الذي سيتعرض له لكي يتحفز ويظهر كل ما لديه من وسائل للدفاع عن موقفه في الاتهام الموجه إليه[2].

مع منحه مدة كافية لإعداد دفاعه، وذلك لأن بعض أوجه الدفاع تتطلب أعداداً دقيقاً والمهلة التي تمنح إلى المتهم من الأمور التقديرية للمحقق.

وعلى ضوء ما تقدم فإنه ينبغي أن تكون التهمة الموجهة للموظف محددة المعالم بشكل واضح لا لبس فيها ولا غموض، فالتهمة الغامضة من شأنها أن تجلب الشك وعدم الاطمئنان فإعلان الموظف المتهم في نطاق التأديب مهم للغاية بل ويفوق أهميتها في نطاق القانون الجنائي

---

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 235.

(2) إرشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية دراسة ومقارنة بين التشريعين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص532.

على اعتبار وضوح التهمة في المجال الجنائي في حين أنها في مجال التأديب قد تثير اللبس والغموض نظراً لعدم خضوع الجريمة التأديبية لقاعدة لا لجريمة ولا عقوبة إلا بنص، وعدم تقنين تلك الجرائم وصعوبة تحديدها.

ونلاحظ أن المشرع المصري نص على هذا الإعلان ضمنياً في المادة(79) من القانون رقم (47) لسنة 1978، التي تقرر عدم جواز توقيع جزاء على الموظف إلا تعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه.

وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أنه من" ضمانات التحقيق إحاطة الموظف علما بما هو منسوب إليه و وتمكينه من الدفاع عن نفسه قبل توقيع الجزء عليه، ويتطلب ذلك استدعاء الموظف وسؤاله وسماع الشهود إثبات ونفياً حتى يصدر الجزاء، مستندا على سبب يبرره والتحقيق بهذه الكيفية يعد ضمانة هامة تستهدف استظهار مدى مشروعية الجزاء وملائمته ولذلك لا يكفي مجرد إلقاء الأسئلة على الموظف حول وقائع معينة، بل ينبغي مواجهته بالإتهامات المنسوبة إليه ليكون على بينة منها فيعد دفاعه على أساسها[1].

ولهذا فإن إعلان الموظف بالتهم المنسوبة إليه يعتبر أمر أساسيا وإلزاميا حتى في حالة عدم وجود نص استناداً إلى المبادئ القانونية إلى أن استقر هذا القضاء نهائيا[2].

أما عن نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007 فقد نصت المادة (140) في فقرتها الأولى: توفير الضمانات التالية للموظف قبل إيقاع أي عقوبة عليه، إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهم الموجهة إليه[3].

---

(1) قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 84، لسنة 30 قضائية جلسة 29،04،1986

(2) علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص336

(3) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007، المادة (140).

كما أن قضاء محكمة العدل العليا مستقر على أنه لا يجوز توقيع العقوبة على الموظف إلا بعد مواجهته بالتهمة المنسوبة إليه، وتطبيقاً لذلك قضت في أحكامها بالقول:"... استقر الاجتهاد على أنه لا يجوز إيقاع العقوبة على الموظف إلا بعد سؤاله عما أسند إليه ومواجهته بالمخالفة المنسوبة أليه لأنه يقتضي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية بحيث تكفل للموظف حق الدفاع تحقيقاً للعدالة، وعليه إن توقيع المستدعي ضده مدير عام مؤسسة الضمان الاجتماعي عقوبة التنبيه بحق المستدعي قبل استدعائه، ومواجهته بما هو مأخوذ عليها وإتاحة الفرصة له بدفع التهمة أو تبريرها فإن عدم مراعاة هذه الضمانة الأساسية يجعل القرار حقيقياً بالإلغاء..." [1].

ويلاحظ مما سبق أن ضمانة مواجهة الموظف المتهم بالمخالفة التأديبية وما تتطلبه من إعلان المتهم وإحاطته بالمخالفة التأديبية هي من الضمانات الأساسية المتوجب توافرها في إجراءات التأديب دون حاجة لوجود نص تشريعي.

كما جاءت المحكمة في حكم آخر لها أنه:" من الضمانات الجوهرية التي حرص الشارع على مراعاتها في التحقيق الإداري مواجهة المشكو منه على حقيقة التهمة المسندة إليه وأحاطته علما بالوقائع التي تنطوي على المخالفات المنسوبة إليه والتي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه ويكون على بينة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه كما يجب مواجهته بما يثبت ضده من أدلة اتضحت من الأوراق أو شهادة الشهود [2].

---

(1) حكم محكمة العدل العليا بالقضية رقم 12،98 الصادر 30،5،1998، مجلة نقابة المحامين لسنة 1999، ص 571.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 190،86 منشور في مجلة نقابة المحامين العدد(6_7) سنة 1988 ص1168.

ويلاحظ في هذا السياق أن المشرع الأردني لم يحدد طرق إبلاغ الموظف المتهم، كذلك لم يحدد كيفية التبليغ في حالة تعذر تبليغه بالطرق النظامية، وكان الأجدى تحديد ذلك صراحة، وعدم ترك المجال للموظف المخالف للتهرب من المواجهة وذلك لأن هناك من المخالفات مالا يحتمل التأخير في التعامل معه، مما قد يؤثر على سير المرفق بانتظام واضطراد.

الفرع الثاني: الإطلاع على ملف الإتهام

وهو حق الاطلاع على جميع الأوراق والمستندات المتعلقة بالوقائع المنسوبة للمتهم على أساس أن هذا الأمر يتعلق بحق الدفاع، ويجب ألا يعطل هذا الحق تحت أي ظرف من الظروف والأسباب، ولا يعني هذا الحق توجيه الإدارة رسالة إلى الموظف تبين الوقائع المنسوبة إليه[1]

وتجدر الإشارة إلى أن هناك نوعين من الملفات ملف الخدمة وملف التحقيق:

1. **الإطلاع على ملف الخدمة:**

ينشأ لكل موظف يشغل وظيفة في الجهاز الإداري ملف يحتوي على قرار التعيين ومرفقاته وبيانات الحالة الشخصية والاجتماعية وتقارير الحالة الصحية كذلك بيانات تتعلق بالحالة الوظيفية التي تشمل الإجازات والتنقلات والترقيات والعلاوات وتقارير الكفاية والجزاءات والمحاكمات التأديبية.

وحق الموظف في الإطلاع على ملفه مقرر في فرنسا منذ أن أنشأت المادة 65 من قانون 22 أبريل لسنة 1905/هـ ورغم وجود صعوبات التطبيق هذه المادة فقد كفل احترام هذا الحق بصورة واضحة.

---

(1) إرشيد عبد الهادي الحوري، مرجع سابق ص 532.

والقاعدة هو أن لكل موظف أتخذ ضده إجراء تأديبي يكون له حق الإطلاع على ملفه الشخصي وقد كفل قضاء مجلس الدولة الفرنسي احترام هذا الحق، وعدم تعطيله لأي سبب وان يكون الإطلاع على كافة الأوراق والمستندات المتعلقة بالوقائع المنسوبة إلى الموظف وإعطائه وقتاً مناسباً لأعداد دفاعه، وأحيانا تتذرع الإدارة بعدم وجود ملف، عليها في هذه الحالة أن تمكن الموظف من معرفة أخطاءه، ويقتصر هذا الحق على مجرد الاطلاع دون أخذ نسخة(1).

وعن ملف الخدمة في مصر فقد كان قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951 ينص على هذا الحق لكن مجموعة القوانين التالية لهذا القانون لم يرد نص تشريعي على حق الموظف في الإطلاع على الملف حيث أغفل النص على هذه القاعدة.

-وترى الباحثة ضرورة النص على حق الموظف في الإطلاع على ملف الخدمة عند إحالته إلى التحقيق لأن الحالة الوظيفية تؤثر سلباً أو إيجابا عند تقدير الجزاء أو توقيعه ومثال ذلك الموظف الذي لم يسبق له مجازاته تأديبياً فهنا يخفض الجزاء على الموظف استنادا إلى ملف الخدمة.

2. حق الإطلاع على ملف التحقيق:

- كل تحقيق تأديبي ينتهي بإعداد ملف له، وهذا الملف يحتوي على كل أوراق التحقيق والبيانات والمستندات المتعلقة به.

ويمثل الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية، ما يحتوي عليه من الأوراق إحدى الضمانات الجوهرية المقررة للمتهم إذا لا يكفي مجرد إعلانه بالتهم المنسوبة إليه، وإنما يجب علاوة على

---

(1) قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 30،7،1941 اللوز الأسبوعي 942، وقراره في 1،4،1938 قضية نائب مدير بتوار وقراره الصادر بتاريخ 8،7،1925 مشار لهذه الأحكام في عبد الفتاح عبد البر مصدر سابق ص 269،270

ذلك تمكينه من إبداء دفاعه بصورة مفيدة ونافعة،وهو ما لا يتأتى إلا بتمكنه من الإطلاع الكامل على ملف الدعوى التأديبية [1].

ولقد نصت المادة (145/ب/1) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أن:" يراعى لدى إجراء التحقيق ما يلي:

1 - اطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة كما يسمح له بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق...".

فللموظف الحق في الإطلاع على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة[2].

وفي مصر أشارت المادة 90 من القانون 210 لسنة 1951 إلى أن "للموظف في جميع الأحوال أن يطلع على التحقيقات التي أجريت على جميع الأوراق المتعلقة بها وله أن يأخذ صورة منه "ولكن في قانون الموظفين المدنيين في الدولة الحالي لم يرد نص بشأن الإطلاع على ملف التحقيق.

أما عن القضاء الإداري المصري فهو يقرر هذا الحق، إليه أشارات المحكمة الإدارية العليا "....وممكن للموظف من الإطلاع على التحقيقات التي أجريت والأوراق المتعلقة بها، وأخذ صورة إن شاء...." [3].

---

(1) محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، سنة 1967، ص268.

(2) حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 350.

(3) الإدارية العليا1960،3،27، مجموعة المبادئ القانونية، س5 ص494، والإدارية العليا. الطعن رقم 646،2ق،جلسة1988،1،5 الموسوعة الأدارية الحديثة، 29، ص455

وفي حكم آخر حيث قالت "حتى يستطيع الموظف أن يدلي بأوجه دفاعه، وتحقيق هذا الدفاع يستوجب الإطلاع على الأوراق والمستندات... مخالفة هذه الإجراءات يؤدي إلى بطلان التحقيق والقرار الذي قام عليه[1].

أما عن الاطلاع على الملف التأديبي في فرنسا فهو يسمح للموظف بالإطلاع عليه عن طريق خطاب من رئيس الجهة التابعة للموظف يقوم بأخطاره بالمخالفة التأديبية ويحدد له مدة للإطلاع على ملف التحقيق. وبهذا فإن حق الإطلاع على الملف في فرنسا يكفل حق الموظف في معرفة التهم القائمة ضده، وإعطاءه فرصة للدفاع عن نفسه.

وترى الباحثة أنه وإن خلت النصوص القانونية من النص على حق المحال للتحقيق في الإطلاع على أوراق التحقيق، فإنه يعد ضرورياً جداً باعتباره ضمانة أساسية في مجال التأديب فلا عبرة في الواقع بوجود نص يقضي بذلك أو بعدم وجود مثل هذا النص لأنها تستند إلى المبادئ القانونية العامة المسلم بها في مجال المحاكمة لأنها تستند إلى المبادئ القانونية العامة المسلم بها في مجال المحاكمة كما ترى الباحثة أنه في حال لم تتم مواجهة الموظف المحال إلى التحقيق فإنه لا يوجد أساس لدى الجهة الإدارية لمعاقبة الموظف فبدون المواجهة بالتهمة يفقد التحقيق أهم مقوماته، ولا يستطيع الموظف صاحب الشأن أن يفهم حقيقة التهمة المنسوبة إليه، ولا يستطيع إعداد دفاعه بشكل جيد.

---

(1) الإدارية العليا، رقم 646،2ق،5،11، 1986، الموسوعة الإدارية المدنية، ج 29 ، ص 455.

المبحث الثاني: حيدة سلطة التحقيق

تناولنا في المبحث الأول ضمانة مواجهة المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه وسنتناول في هذا المبحث ضمانة حيدة سلطة التحقيق التي تعتبر من أهم الضمانات التأديبية وسوف تقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم حيدة سلطة التحقيق.

المطلب الثاني: ضمانة الحيدة في نظم التأديب.

المطلب الأول: مفهوم حيدة سلطة التحقيق

تسند ضمانة الحيدة بصفة أساسية إلى مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد. وهو ما يستوجب الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم،ومن ثم فإنه يعد غير صالح للحكم في الدعوى التأديبية كل من سبق له الاتصال بأي من مراحلها.

بمعنى أن لا يكون الرئيس الذي وجه الاتهام إلى مرؤوسه هو الذي يتولى التحقيق معه، وذلك درءاً لشبهة الإتهام بالتحامل وعدم الحيدة.

ومن المبادئ القانونية التي طبقها القضاء، لضمان حيدة مجالس التأديب، مبدأ عدم جواز الاشتراك بمجالس التأديب كل من باشر عملاً من أعمال التحقيق او كل من ابدى فيه رأيا من الآراء،استناداً إلى الأصل القائل بوجوب الفصل بين سلطة التحقيق "الاتهام " من ناحية وبين سلطة المحكمة من ناحية أخرى[1]

---

(1) نواف كنعان. القانون الإداري، ط1، الدار العلمية الدولية، ودار الثقافة، عمان 2001، ص 207 .

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في اشتراطها لتوافر الحيدة في التحقيق إلى درجة من التشدد وصفت معها المحقق غير المحايد بعدم الصلاحية لإجراء التحقيق بحيث يغدو هذا التحقيق باطلا مما يؤدي إلى بطلان قرار الجزاء المنبثق عنه، حيث قضت بأنه من المبادئ التي تقتضيها العدالة دون حاجة إلى نص يقررها ضرورة توافر الصلاحية فمن يقوم بالتحقيق، والمحقق إذا كان وكيلاً قضائياً عن رئيس الجامعة في القضايا التي أقامها على الطاعن، فهو غير صالح للتحقيق معه،لأن ذلك يتنافى مع ما يجب توافره من حيدة في جهة التحقيق [1].

أما عن المشرع الأردني فقد كفل هذا الحق في المادة (145/ب/3) التي اشترطت مراعاة الموضوعية والحياد والنزاهة للوصول إلى الحقيقة حيث جاء فيها:" يراعى لدى إجراء التحقيق ما يلي:

مراعاة الموضوعية والحياد والنزاهة للوصول إلى الحقيقة، كما جاء في المادة (140/أ/2) "كما لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها.

وقضت محكمة العدل الأردنية بأن:" الخصم لا يجوز أن يكون حكماً، كما أن هناك قاعدة مستقرة في الضمير تمليها العدالة المثلى، ولا تحتاج إلى نص يقررها وهي أن من يجلس مجلس أو حكم يجب ألا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم حتى تصفو نفسه من كل ما يستشف منه رأي في المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدماً بين يديه فيزعزع ثقته فيه أو يقضي على اطمئنانه إليه، وعليه فإن تشكيل المجلس التأديبي برئاسة النقيب الذي حرك الشكوى التأديبية،ضد المستدعي، وكان أحد الشهود الذين استدعتهم لجنة التحقيق، وأبدى قناعته من خلال هذه

---

(1) المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 3429 لسنة 36ق. جلسة1991،6،1 مشار إليها في كتاب د، عبد العزيز عبد المنعم خليفة مرجع سابق 1،8،1،9

الشهادة بالتهم التي نسبها للمستدعي، فيكون بالتالي تشكيل المجلس التأديبي باطلاً، وذلك لأنه لا يجوز له أن يشترك في محاكمة المستدعي هذا بالإضافة إلى أن المجلس التأديبي لم يستدع المشتكي عليه إلى جلسات سرية، كما تقضي بذلك أحكام المادة(36/د) من قانون النقابة، ولم يتح له الفرصة لتقديم دفوعه ودفاعه، فيكون بالتالي قرار مجلس نقابة الفنانين بصفته مجلس للتأديب بشطب اسم المستدعي من سجلات الأعضاء الموظفين في النقابة ومنعه من ممارسة المهنة مستوجب الإلغاء"[1].

ولتحقيق الحياد يجب أن يجري التحقيق بعيداً عن تأثيرات السلطة الأمره به وأن تتمتع جهة التحقيق باستقلال في عملها، وعدم التأثير عليها للانحياز لجانب أية جهة كانت وينبغي على من يتولى التحقيق أن يتجنب القيام بأي عمل من شأنه التأثير على إرادة المتهم، كأن يدفعه إلى قول ما لا يريد أن يقوله أو يتدخل بأي صورة في إجاباته إذ أن القاعدة التي تحكم توجيه الأسئلة للمتهم هي أن تترك له الحرية الكاملة في إجابته، بحيث يكون قد قصد فعلاً وبإرادته الكاملة، أن يدلي بما ذكره ولا يرجع لأي سبب آخر[2].

وبناء على ذلك يتعين أن تكون إرادة المتهم حرة حال إبدائه لأقواله، فلا يجوز للمحقق تقيدها، حيث يقتصر دوره على توجيه الأسئلة وإثبات إجابة المتهم عليها، كما صدرت عنه دون تدخل منه بإضافة أو نقصان[3].

لذلك لا يجوز للمحقق الضغط على المتهم للاعتراف بالتهمة بتهديده بالعزل من ا لخدمة مثلاً أو استخدام الوسائل للتحايل على المتهم للاعتراف بإغرائه بالتدخل لتخفيف العقاب عنه.

---

(1) محكمة عدل العليا،396،99 مجلة نقابة المحامين، ع7، 200، ص 2987.

(2) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية دار النهضة العربية 1979، ص 388، مشار إليه في ضمانات المسائلة التأديبية لأمجد جهاد عياش رسالة ماجستير، ص 29.

(3) عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 121.

وتتحقق الحيدة بتوافر عنصرين أساسين هما: عدم الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة توقيع الجزاء والتجرد من الميول الشخصية.

أولاً: عدم الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة توقيع الجزاء:

تقتضي مبادئ تحقيق العدالة أن لا تتولى سلطة تحقيق سلطة الحكم على الموظف المحال إليها تطبيقاً لمبدأ الفصل بين سلطتي الإدعاء والجزاء، فمن يجلس مجلس القضاء، يجب أن لا يكون قد استمع أو تكلم، وذلك حتى يطمئن الموظف إلى عدالة من يحاكمه ويجرده من التأثر بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة[1] وبطلان التحقيق غير المحايد باعتبار ذلك من المبادئ التي تقتضيها العدالة دون الحاجة إلى وجود نص يقررها[2].

وهذا المبدأ يبدو واضحاً ومتحققاً في المحاكمات التأديبية القضائية حيث مستقر الفصل فيها بين الاتهام والمحاكمة إذ تتولى الإدارة التحقيق والإدعاء ولا دخل لها في المحاكمة التي تمارسها المحكمة التأديبية[3].

إلا أن الحيدة لا يمكن تنظيمها بصورة كاملة في الأنظمة ذات الطابع الرئاسي في التأديب إذ تجمع في بعض الأحوال بين صفتي الخصم والحكم ولتحقيق مبدأ الحيدة أن يصدر قرار الجزاء غير من قام بالتحقيق.

وقد أثير تساؤل عن مدى تأثير مبدأ الحيدة في التحقيق الإداري إذا قام بهذا التحقيق الإداري المختص بتوقيع الجزاء؟

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، 20،1،2001، رقم (317)، س 44ق مجلة المحاماة العدد الثاني، ص 367، مشار إليه في سلطة التأديب للموظف العام ل نوفان العجارمة، ص 403.

(2) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 3285 لسنة 23 ق مجموعة أحكام السنة 34، ص 673.

(3) محمد ماجد ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب الضباط، منشأة المعارف، 1993، ص 260.

-ذهب رأي إلى عدم جواز قيام الرئيس الإداري بالتحقيق وتوقيع الجزاء حيث بعد ذلك إخلالا بمبدأ الحيدة بجمع الرئيس الإداري بين يديه لسلطتي الاتهام والإدانة، وهو مبدأ لا يجوز التضحية به في مساءلة التأديب[1].

-وذهب رأي آخر في الفقه قائلاً بأنه ليس هناك ما يحول بين الرئيس الإداري المختص وبين مباشرة التحقيق بنفسه إذا ما رأي وجهاً لذلك، ولكن مقتضيات الملائمة في الظروف العادية ترجح أن يتولى التحقيق شخص آخر، لأن ذلك قد يكون مدعاة لطمئنينه الموظف المتهم وتحصيناً للرئيس الإداري من التأثر باعتبارات معينة[2].وذهب رأي ثالث إلى جواز تولي الرئيس الإداري وحده التحقيق وتوقيع الجزاء، حيث يتعذر في هذا المجال إعمال القواعد الخاصة بالحيدة بما تقتضيه من تقرير عدم صلاحية مصدر القرار أو طلب رده[3].

-وتؤيد الباحثة الرأي الأول وهو عدم جواز الجمع بين سلطة التحقيق وتوقيع الجزاء لما يشكل ذلك من إخلال بمبدأ الحيدة ويثير الشك في مصداقية التحقيق الذي باشره.

ثانياً: التجرد من الميول الشخصية:

ويقصد به عدم وجود اعتبارات شخصية فيمن يتولى التحقيق والمحاكمة يمكن أن تؤثر في حيدته، وتتمثل هذه الاعتبارات في عدم وجود صلة قرابة أو نسب أو مصالح شخصية لمن يملك سلطة التحقيق أو الحكم في القضايا التأديبية.

وقد كفل المشرع الأردني هذه الضمانة حيث جاءت في المادة(140/أ/2) من نظام الخدمة المدنية الأردني:" التجرد من قبل الرؤساء وأعضاء لجان التحقيق أو المجلس التأديبي

---

(1) عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 123.

(2) سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 542.

(3) عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 245- 246.

المشكل أي منهما بمقتضى أحكام هذا النظام من اعتبارات شخصية أو التنحي في الحالات التي يوجد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق أو إيقاع العقوبة، كما لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الإتهام أو الشهادة الإشتراك في النظر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها"[1].

وقد أكدت المادة (145/ب/3) على ضرورة مراعاة الحيدة والنزاهة والموضوعية للوصول إلى الحقيقة.

وترى الباحثة أن حيدة جهة التحقيق من الضمانات الأساسية في التحقيق الإداري لذا نتمنى على المشرع الأردني أن تكون لجان التحقيق في المخالفات التأديبية المختص المجلس التأديبي بالفصل فيها مستقلة عن الجهة الإدارية.

---

(1) المادة 140 من نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم 30 لسنة 2007.

المطلب الثاني: ضمانة الحيدة في نظم التأديب

قد يكون تأديب الموظف رئاسياً أو شبه قضائي (مجالس التأديب) أو قد يكون قضائيا وسنتطرق بالتفصيل عن مدى توافر الحيدة في كل نظام من هذه الأنظمة.

الفرع الأول: ضمانة الحيدة ونظام التأديب الرئاسي

يقوم هذا النظام على إعطاء للرئيس الإداري صلاحية توقيع الجزاء حيث لا يعرف التفرقة بين سلطة الإتهام والإدانة، فالإدارة هي التي تتهم وهي التي تعاقب ولا يغير من تلك الحقيقة أن من يتولى التحقيق يكون غير من يصدر قرار الجزاء حيث أن ذلك لا ينفي كونهما أفراد أسرة إدارية واحدة يكون فيها من يوقع الجزاء هو عادة الرئيس الإداري المباشر أو غير المباشر، لمن حقق، بل وليس ثمة ما يمنع الرئيس الإداري من ان يتولى وحده التحقيق وتوقيع الجزاء لذلك يتعذر في هذا المجال إعمال القواعد الخاصة بالحيدة، بما تقتضيه من تقرير عدم صلاحية مصدر القرار أو طلب رده [1].

وفي هذه الحالة يكون الحل الوحيد للمتهم هو اللجوء إلى الطعن في القرار الإداري وخاصة إذا كانت نية مصدر القرار تحقيق غاية شخصية أو انتقام مثلا.

وتطبيقاً لذلك ألغت المحكمة الإدارية العليا قرار الإدارة بمجازات موظف، بعدما ثبت لديها أن دافع الإدارة في إصداره الانتقام من الموظف بعد إلتجائه إلى القضاء واستصداره أحكاما قضائية بإلغاء قراراتها[2].

---

(1) عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق ص245.

(2) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 109 لسنة 2ق، جلسة1961،6،13 مشار إليها في عبد المنعم خليفة مرجع سابق، ص 186.

وترى الباحث أن ضمانة الحيدة لا تجد تطبيقاً حقيقيا في النظام الرئاسي حيث أن قرار الجزاء يصدر عن السلطة الرئاسية التي قامت بالتحقيق الذي يجعل منها خصماً وحكما في نفس الوقت، وهذا يؤدي إلى إهدار ضمانات التحقيق مما يجعل القرار في جميع الأحوال في غير صالح المتهم لأن رأي المحقق يكون في معظم الأحيان موافقاً مع رغبة الرئيس الإداري، ولهذا ترى الباحثة وجوب إعطاء صلاحية القيام بالتحقيق إلى شخص آخر غير الرئيس الإداري

الفرع الثاني: ضمانة الحيدة ونظام التأديب شبه القضائي (مجلس التأديب)

توجب معظم التشريعات توفير ضمانة أساسية في التأديب الوظيفي تتمثل في ضمان حياد من يشترك في عضوية مجالس التأديب حتى يطمئن الموظف المتهم إلى تحقيق العدالة وكذلك كفالة حق الرد ومعناه حق اعتراض المتهم على عضوية أحد الأشخاص المعنيين في مجلس التأديب لأسباب تتعلق بالنزاهة....، فضلاً عن كفالة حق التنحي الذي يعني طلب أحد أعضاء مجلس التأديب تنحيته عن الاشتراك في عضوية مجلس التأديب الذي ينظر في المخالفة (1)

يجد هذا النظام تطبيقاً لضمانة الحيدة، حيث أن مجلس التأديب مستقل عن سلطة التحقيق فلا يجوز من قام بالتحقيق توقيع الجزاء على المتهم.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه:"إذا كان الثابت من الأوراق أن التحقيق في واقعة الإتهام المنسوب إلى الطاعن انتهى بمذكرة أعدها المستشار القانوني للجامعة اقترح فيها الأخذ بأحد حلول ثلاث إما الموافقة على طلب الإعارة المتقدم من الطاعن، وإما قبول استقالته إما إحالته إلى مجلس التأديب لمحاكمته تأديبياً، في ما انتهت إليه مذكرة التحقيق من اخلال بواجبات وظيفته بعدم حضوره لإلقاء دروسه ومحاضراته.... وان الأستاذ الدكتور نائب

---

(1) نواف كنعان القانون الإداري، مرجع سابق، ص 206.

رئيس الجامعة هو الذي رفع المذكرة إلى الأستاذ الدكتور رئيس الجامعة، ضمّنها رأيه بأنه يفضل الأخذ بأحد الاختيارين الأولين دون الاختيار الأخير، الأمر الذي يتضح معه أن سيادته قد اتصل بمراحل الاتهام وأبدى رأياً في التحقيق،مما يفقده الحيدة الواجبة في من يجلس مجلس الحكم ويجعله غير صالح بالتالي لرئاسة مجلس التأديب الذي حوكم الطاعن أمامه الامر الذي يتعين معه الحكم ببطلان تشكيل هذا المجلس وبطلان القرار الصادر عنه[1]

الفرع الثالث: ضمانة الحيدة ونظام التأديب القضائي

أن ضمانة الحيدة وإن كانت واجبة التطبيق إلا أنها لم تجد تطبيقاً فعلياً في نظام التأديب الرئاسي على عكس نظام التأديب القضائي حيث أن القضاء استقر على إعمال هذا المبدأ وتحقق الحيدة في أفضل صوره في خصوص المحاكمات التأديبية التي تتم أمام المحاكم، ومن ثم فأن من يشترك في التحقيق أو يسبق له الاتصال بمراحل الاتهام ليس له الحق في أن يجلس لمحاكمة المتهم[2].

---

(1) المحكمة الادارية العليا، طعن رقم 39، لسنة 28ق، جلسة 7،5،1983، مجموعة النسبة الثامنة والعشرين، ص 7171 ، مشار إليه في كتاب عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 188.

(2) سلمان الطماوي، القضاء الإداري، ص 921.

المبحث الثالث: حق الدفاع

يتربع حق الدفاع على عرش الضمانات المقررة للمتهم، فهو حق مقدس لا يمكن التنصل منه حتى في أقسى الظروف، فهو الضمانة الأم التي تولدت عنه ونشأت في أحضانه معظم ضمانات التأديب وهو من الإنجازات التي حققتها العدالة وقدمتها للبشرية على مختلف الأزمنة والعصور.

وللإلمام بهذه الضمانة، فقد تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم حق الدفاع.

المطلب الثاني: مقتضيات حق الدفاع.

المطلب الأول: مفهوم حق الدفاع

إن أبسط ما يمكن أن يقال لضمانة مهمة وأساسية لأي متهم كان أن يمكن هذا المتهم من الدفاع عن نفسه لرد الظلم أو القهر الواقع عليه، إذا كان لذلك وجه، فليس هناك في الواقع ظلم أو قهر أقسى من أن تكمم الأفواه وتغل الأيدي ويمنع أصحاب الحق من تفنيد أو دحض ما قد ينسب إليهم من وقائع أو تهم [1]، لذلك فقد اعتبر حق الدفاع من الضمانات الأساسية الواجب توافرها في كافة المحاكمات التأديبية والتي يترتب على إغفالها البطلان، ولكونه من المبادىء العليا التي تقوم عليها العدالة، فإن مختلف الدول نصت عليه في دساتيرها، وحتى وإن لم يرد نص عليه فإنه من الحقوق الطبيعية للإنسان، والمستقرة في الضمير الإنساني [2]، ويقتضي حق الدفاع ضرورة إجراء تحقيق في التهم المنسوبة للعامل وتمكينه من تحقيق دفاعه، والرّد على ما هو منسوب إليه من وقائع وأدلة اتهام.

---

(1) نوفان العجارمة، ورمضان بطيخ، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 275.

(2) علي خطار الشطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، عمان، دار وائل، 2003، ص 577.

ويعتبر تعريف حق الدفاع من الأمور الصعبة نظراً لكونها مفهوماً مجرداً يتحدد وفق ما تقرره القوانين من وسائل مختلفة لإعمال هذه الضمانة، وإذا كان من الممكن تعريف حق الدفاع فقد عرفه الفقه الإداري بأنه:" تمكين الموظف المتهم من الرد على ما هو منسوب إليه من وقائع وأدلة اتهام[1].

وبالنسبة لنظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 فقد كفل حق الدفاع في مرحلة التحقيق من خلال نص المادة 145/ب والتي قررت أن:" يراعى لدى إجراء التحقيق ما يلي:

1 - اطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها والسماح له بتقديم دفوعه، واعتراضاته كتابة أو شفاهة ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة، كما يسمح له بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق، ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد آداء القسم القانوني"[2]. كما نصت المادة 151/أ أن:" على المجلس التأديبي عند النظر في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه، أن يتيح لكل من الطرفين فيها تقديم بيناته الخطية والشخصية سواء كانت قد قدمت أثناء التحقيق في المخالفة أو لم تقدم من قبل على الإطلاق، وأن تستدعي الشهود الذين يطلبهم لسماع أقوالهم، وإعطاء الطرف الآخر الحق في مناقشتها ودفعها ببينات مماثلة وعرض وجهة نظره في الدعوى أو في أي إجراءاتها ويشترط في ذلك أن لا تسمع أي شهادة فيها إلا بعد القسم القانوني [3].

---

(1) أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المسائلة التأديبية للموظف العام رسالة ماجستير، ص 14، مشار إليه في شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998 لعمرو عدنان، ص 62.

(2) م 145 من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007.

(3) م 151 من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه:" يجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيقات القانونية بمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته من حيث وجوب استدعاء الموظف، ومواجهته بحقيقة المهمة التي أسندت إليه، وأحاطته بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يدلي بأوجه دفاعه إذ لا يجوز توقيع العقاب على الموظف إلا بعد الإستماع إلى أقواله وتحقيق دفاعه وأن تكون الوقائع المنسوبة إليه تشكل بحد ذاتها مخالفة مسلكية[1].

كما نصت المادة(79) من قانون الموظفين المدنيين بالدولة على أنه:" لا يجوز توقيع جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه" وقررت المحكمة الإدارية العليا المصرية:" إن حق الدفاع يتفرع عنه مبادئ عامة في أصول التحقيقات والمحاكمات التأديبية ومن بينها مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه وسماع دفاعه وتحقيقه ويعتبر ذلك من الأسس الجوهرية في التحقيق القانوني، حيث يجب إحاطة الموظف بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه، وإحاطته أيضاً بمختلف الأدلة التي يقوم عليها الاتهام، وذلك حتى يستطيع الدفاع عن نفسه فيما هو منسوب إليه.... فإن المحقق لم يستمع إلى أقوال من ذكرهم الشاكي في أقواله واتهامه للطاعن، كما لم يسمع الشهود الذين طلب الطاعن سماع شهادتهم وانتهى المحقق دون سند مستخلص استخلاصاً سليماً وسائغاً من أوراق التحقيق إلى إدانة الطاعن، وعليه فإن هذا التحقيق قد أصابه الإخلال الجسيم بحق الطاعن، في الدفاع عن نفسه حيث لم يتناول بحث وتحقيق مدى صحة الاتهامات الموجهة للطاعن من رد هذه الإتهامات أو من الأوراق والمستندات ولم يعن بفحص ومناقشة دفاع الطاعن وتحقيقه عما نسب إليه[2].

---

(1) محكمة العدل العليا (58،99) تاريخ 5،6،1999 منشورات مركز عدالة.

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2180، لسنة 33ق جلسة 29،10،1988.

المطلب الثاني: مقتضيات ممارسة حق الدفاع

من خلال استقراء نصوص التأديب في نظام الخدمة المدنية السابق ذكرها واجتهادات القضاء الإداري، بخصوص ضمانة حق الدفاع نجد بأن هذا الحق يقتضي وجوب مراعاة الأمور التالية:

أولاً: حق المتهم في حضور التحقيق أصالة

الأصل أن يحضر الموظف بنفسه إجراءات التحقيق إلا إذ اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته استثناءا.

والمبدأ القائل بأن التحقيق الذي يسبق القرار التأديبي بتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف يجب أن يكون ذا طابع حضوري من المبادئ المجمع عليها وحتى مع عدم وجود نص، يجب أن تتم الإجراءات بحضور الموظف المتهم، وذلك تطبيقاً للمبادئ العامة للقانون[1].

وإذا لم يحضر الموظف المحال إلى المجلس التأديبي أي جلسة من جلسات المحاكمة فتجرى المحاكمة بحقه بصورة نهائية، وهذا ما جاءت به المادة 150/ب من نظام الخدمة المدنية 2007 " إذا لم يحضر الموظف المحال أمام المجلس التأديبي بعد تبليغه أصول أي جلسة من جلسات المحاكمة، فتجري محاكمته بصورة غيابية، ويسمح له بحضور المحاكمة بعد ذلك إذا قدم عذراً لتغيبه يقبل به المجلس أما إذا لم يحضر أي جلسة من جلسات المحاكمة فينظر المجلس في الدعوى تدقيقاً ويصدر قراره النهائي فيها[2].

---

(1) دراسة للمعهد الدولي للعلوم الإدارية مشار إليها في مؤلف عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق ص 45.

(2) م 150، ب، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم30 لسنة 2007.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بان " غياب المستدعي عن الجلسة التأديبية بسبب المرض المانع من الحضور والمعزز بتقرير طبي يعد غياباً مشروعاً، وعليه فإن سماع لجنة الموظفين لشهود الإثبات وإصدارها للقرار المطعون فيه بذات الجلسة فقد جرت خلافاً لمقتضيات تأمين حق الدفاع للمستدعي، مما يجعلها معيبة ومخالفة للقانون[1].

ولكي يكون الدفاع فعالاً يجب أن تتاح الفرصة للموظف للإدلاء بأقواله بكل حرية، فهل الحق في اختيار أسلوب دفاعه على الوجه الذي يراه لازماً لتحقيق هذه الغاية كأن يكون هذا الدفاع شفوياً أو كتابياً.

ثانياً: حضور المتهم التحقيق بالوكالة (حق الاستعانة بمحام):

من مقومات الدفاع تمكين المتهم من حضور جلسات المحاكمة بنفسه أو أن يوكل عنه محامي، ويعتبر تمكين المتهم من الاستعانة بمحامي خلال مرحلة التحقيق من شأنه أن يساعد على الكشف عن وجه الحقيقة في المخالفات التي يجري التحقيق بشأنها كما يساعد المتهم على إبداء أوجه دفاعه وقد يؤدي ذلك إلى إقناع الجهة التي تتولى التحقيق بوجهة نظره وقد ينتهي الأمر بحفظ التحقيق أو توقيع عقوبة مخففة بدلاً من إحالة المتهم إلى مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية، وما تتسم به إجراءاتها من بطء شديد وما تستغرقه من وقت طويل، وقد ينتهي الأمر ببراءة المتهم، او توقيع عقوبة هينة لا تتفق، وخطورة الإحالة إلى المحكمة التأديبية[2].

وهذا الحق نص عليه المشرع الأردني صراحة في المادة 155/أ من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام 2007 بالقول:" وللموظف المحال إلى المجلس التأديبي يوكل محامياً لتمثيله في

---

(1) حكم محكمة العدل العليا، بالقضية رقم 92،220، الصادر بتاريخ 17،11،1993 المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، القسم الأول ص 269–270.

(2) ثروت عبد العال مرجع سابق ص330

الدعوى والدفاع عنه، على أن يحضر جلسات المحاكمة التأديبية مع محاميه" فعدم تمكين الموظف المتهم من حق الإستعانة بمحامي التي تعتبر وسيلة من وسائل ممارسة حق الدفاع يرتب بطلان القرار الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي وهذه الوسيلة هي ضمانة لصحة الإجراءات وقيامها على أساس قانوني سليم. فإذا كانت سلطة الإتهام تملك الكفاءة لإجراء التحقيق وإثبات التهمة فإن الموظف المتهم له الحق أيضاً في الإستعانة بالمحامي الكفء لنفي التهمة عليه.

ولا تخفي أهمية حضور المحامي مع موكله في التحقيق، فضلاً عما يحققه من طمأنينه للمتهم، فإن له أهمية كبيرة ذلك أن مجرد السماح للمحامي بالحضور مع المتهم يتضمن بذاته اعترافاً ضمنياً بوجود كيان له في الإجراءات، فهو يراعي استيفاء جميع الشكليات والضمانات التي يتطلبها القانون، وما تم بشأنها كما أنه يحمي المتهم من سوء استغلال السلطات التي تواجهه[1].

كما تجدر الإشارة إلى أنه يلزم لاستعانة المتهم بمحام تمكين هذا الأخير من تقديم دفاعه، وإتاحة الفرصة له كاملة لإبداء ملاحظاته على أقوال شهود الإثبات وتقارير الخبراء والمحررات، كما يجب أيضاً تحقيق أوجه دفاعه بأن يتم استدعاء شهود النفي وسماع شهادتهم والإطلاع على الأوراق التي أشار إليها في أقواله ومستنداته التي تقدم بها، ومواجهته بأقوال الشهود إذا كان فيه ما يدينه[2].

(1) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية ط 3 دار الجامعة الجديدة الإسكندرية 2007، ص 559.

(2) محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص 560.

ثالثاً: تقديم البينات

وهذا الحق نص عليه المشرع صراحة في نص المادة (241) من قانون البينات الأردني رقم 30 لسنة 1952 بالقول: " يتوجب على هيئة التحقيق، وهيئة المحاكمة أن تسمح للموظف المتهم بتقديم بيناته التي تعزز دفاعه وتفند التهمة المنسوبة إليه، ويجب أن تكون الوقائع التي يريد إثباتها متعلقة بالدعوى ومنتجة بالإثبات وجائزاً قبولها"[(1)].

وهناك نوعين من البيانات:

بيانات خطية وأخرى شخصية

1 - البيانات الخطية

وتتمثل بالأوراق والوثائق ذات العلاقة المباشرة بالمخالفة المنسوبة للموظف المتهم، ومنها ضم التقارير السنوية المتعلقة بالكفاءة، وهذا ما جاءت به محكمة العدل العليا أن عدم إجابة طلب الموظف بضم تقاريره السنوية إلى ملف الدعوى التأديبية يجعل القرار الصادر في الدعوى التأديبية مستوجب للإلغاء، ويلاحظ أن المشرع الأردني كفل هذا الحق صراحة في المادة (147) حيث جاء فيها:" تحال الدعوى التأديبية بحق الموظف إلى المجلس التأديبي بقرار من الوزير مرفقة بما يلي:

1- لائحة تتضمن وقائع وتفاصيل المخالفة أو المخالفات المسلكية المسندة للموظف.

2- محضر التحقيق الذي اجري حول تلك المخالفة أو المخالفات.

3- البيانات الخطية أو المادية في الدعوى.

4- أي وثائق أخرى يرى الوزير تقديمها للمجلس التأديبي.

---

(1) م 4 من قانون البينات الأردني رقم 30 لسنة 1952.

2 -بيانات شخصية (شهادات الشهود):

يعتبر حق الموظف بالاستشهاد بشهود الدفاع وسماعهم ومناقشتهم من الحقوق المعترف بها ولو لم ينص على هذا الحق صراحة في القوانين والأنظمة السارية المفعول "كما أشارت المادة (152) من نفس النظام على أنه:" على المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي في أي دعوى أحيلت إليه...متضمناً الأسباب والعلل التي بني عليها مستخلصة من البينات المقدمة في الدعوى...".

3 -البينات الخطية أو المادية في الدعوى

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن:" إصدار لجنة البلدية قراراً بعزل الموظف بعد اطلاعها على قرار لجنة التحقيق، ودون أن تستدعي الموظف للمثول أمامها، والاستماع لإفادته، ودفاعه، واستماع الشهود فيكون قرارها مخالفاً للقانون ومشوباً بعيب التعسف باستعمال السلطة[1].

ويشترط عدم سماع أي شهادة إلا بعد القسم القانوني، وبعكس ذلك فإن الإجراءات تكون معيبة ويترتب عليها البطلان[2].

وترى الباحثة أنّ حق الدفاع من الضمانات الأساسية التي يتوجب مراعاتها في التحقيق الإداري وإن إغفال هذه الضمانة من قبل السلطات التأديبية يهدر ضمانة أساسية للوصول إلى وجه الحقيقة، كما ترى أنه لا يجوز للموظف أن يستغل هذه الضمانة في تحقيق مآرب أخرى كأن يعطل سير التحقيق، لذا يجوز للإدارة أن تتخذ الإجراءات المناسبة إذا ثبت أن الموظف أهدر هذه الضمانة.

---

(1) محكمة العدل العليا رقم (84/93)، مجلة نقابة المحامين، صفحة 725 عدد (7،8) لسنة1966 مشار إليها في ضمانات المسائلة التأديبية للموظف العام لأمجد جهاد عياش، ص 21.

(2) حكم محكمة العدل العليا، رقم 111،87 بتاريخ 9،9،1997 مشار إليه في مبادئ القانون الإداري لنوفان العجارمة ورمضان بطيخ، ص 279.

الفصل الثالث

الضمانات المتعلقة بنتيجة التحقيق والتصرف فيه

المبحث الأول: التصرف في التحقيق الذي تجريه السلطة الإدارية.

المطلب الأول: حفظ التحقيق.

الفرع الأول: الحفظ المؤقت.

الفرع الثاني: الحفظ القطعي.

المبحث الثاني: توقيع الجزاء

المطلب الأول: إيقاع العقوبة المقررة

المطلب الثاني: الإحالة إلى المجلس التأديبي

المطلب الثالث: الإحالة إلى المدعي العام أو المحكمة المختصة

الفصل الثالث

الضمانات المتعلقة بنتيجة التحقيق والتصرف فيه

يتصرف المحقق الإداري المحال إليه التحقيق فيه بإبداء رأيه إلى السلطة المختصة بمذكرة مشفوعة بأسانيد هذا الرأي، وللجهة المختصة أن تأخذ بهذا الرأي أو تطرحه طالبة استيفاء التحقيق بالنسبة لأمور معينة حيث لا يكون لرأي المحقق سوى قيمة استشارية، وإن كان لا يخلو من تأثير أدبي على متخذ القرار [1]، ولقد ذكرنا سابقاً أن الجهة المختصة بإجراء التحقيق هي السلطة الإدارية والمجلس التأديبي.

وبناء على ذلك سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين الأول يتناول التصرف بالتحقيق الذي تجريه السلطة الإدارية، والثاني يعالج التصرف بالتحقيق الذي يجريه المجلس التأديبي.

المبحث الأول: التصرف بالتحقيق الذي تجريه السلطة الإدارية

إن رأي المحقق في التصرف بالتحقيقات يخرج عن أحد الاقتراحين يتمثل في حفظ التحقيق، والحفظ قد يكون حفظ مؤقت أو حفظ قطعي.

المطلب الأول: حفظ التحقيق

تمتلك السلطة الإدارية بإجراء التحقيق حفظ التحقيق حيث تعرض أوراق التحقيق على الرئيس الإداري مشفوعة بنتيجة التحقيق والتصرف فيه فإذا كان التوجيه بالحفظ فإنه يصدر

---

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق ص 80.

قرار بحفظ التحقيق وهذا الحفظ أما أن يكون قطعياً أو مؤقتاً [1]، وهذا ما سنتناوله في الفرعين التاليين.

الفرع الأول: الحفظ المؤقت

يقصد به الحفظ الذي يمكن لجهة التحقيق العدول عنه بزوال سببه ويمكن إثارة التحقيق مرة ثانية متى زال سبب الحفظ وظهرت أدلة جديدة تستوجب إعادة التحقيق.

ويكون حفظ التحقيق مؤقتاً يزول بزوال السبب الذي لأجله تم هذا الحفظ في حالتي عدم معرفة الفاعل وعدم كفاية الأدلة[2] وذلك على خلاف الحفظ القطعي الذي لا يجوز الرجوع فيه، ويلاحظ أن المشرع الأردني لم ينص عليه لذا نقترح النص صراحة على حفظ التحقيق بنوعيه القطعي والمؤقت وعلى من يملك صلاحية حفظ التحقيق.

إن عدم معرفة الفاعل تعني عدم ثبوت الواقعة التي تم تحقيقها قبل شخص معين، وأن عدم تحديد هذا الشخص يترتب عليه الحفظ ويظهر هذا السبب عندما تقدم الأوراق للتحقيق مقيدة ضد مجهول أو معلوم ويثبت التحقيق عدم صحة الاتهام لعدم التوصل لمرتكب المخالفة[3].

إذ لا ترفع الدعوى التأديبية ولا يوقع الجزاء التأديبي، إلا على من يثبت في حقه ارتكاب مخالفة إدارية أو مالية، وذلك تطبيقاً لقاعدة شخصية العقوبة، وأن الدعوى التأديبية لا تقام ضد مجهول[4]، لعدم وجود أدلة قاطعة في صحة الاتهام المسند إلى ذلك المخالف، فهذا السبب للحفظ قد يصدر عقب عدم التوصل إلى مرتكب المخالفة.

---

(1) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 567.

(2) عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 80.

(3) عبد الفتاح حجازي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، ص 252.

(4) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، ص 610.

وعدم كفاية الأدلة يعني أن الاستدلالات أو الأدلة ليست على درجة من القوة لإدانة المتهم ولم تثبت دلائل كافية تشير إلى ارتكاب المخالفة لهذه الواقعة، وعلى ذلك يصدر الأمر بالحفظ، ويمكن للمجلس التأديبي إثارة التحقيق مرة ثانية متى ظهرت أدلة جديدة تستوجب إعادة التحقيق ويعد من الدلائل الجديدة شهادة الشهود، والمحاضر والأوراق الأخرى التي لم تعرض على المحقق وهذه الدلائل قد تكون دليلاً للإثبات كما قد تكون دليلاً للنفي.

الفرع الثاني: الحفظ القطعي

يتمتع هذا النوع من الحفظ بحجية حيث يكسب الموظف به حقاً في عدم العودة إلى التحقيق مرة أخرى من ذات المخالفة التأديبية [1] إذا ثبت لجهة التحقيق عدم وجود المخالفة أو عدم جواز السير في الدعوى أو انقضاء الدعوى التأديبية أو عدم صحة الشكوى أو عدم الأهمية أو وفاة المتهم.

1- الأمر بالحفظ لعدم المخالفة

يكون الحفظ لعدم المخالفة، إذا رأى المحقق أن الوقائع لا تشكل مخالفة إدارية أو مالية، بمعنى أن الوقائع لا تشكل مخالفة لواجبات الوظيفة العامة أو خروجاً على مقتضياتها، ومثال ذلك أن يقوم أحد الموظفين العموميين بإحراق بعض الملفات تنفيذ القرار جهة عمله بإعدام هذه الملفات لفوات المدة القانونية لحفظها.

والعلة في حفظ الأوراق هو أن أحد أركان الجريمة التأديبية قد بات مفتقداً وهو الركن المادي، ذلك أن هذا الأخير يتكون من عنصرين الأول: هو سريان القانون من حيث الزمان والمكان.

---

(1) محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ص 220، 221.

والعنصر الثاني: أن يرد على الفعل ما يعد سبباً للإباحة وينقل هذا الفعل من دائرة التجريم إلى دائرة الإباحة[1].

2 -الأمر بالحفظ لامتناع العقاب

امتناع العقاب هي أسباب إعفاء من العقاب على الرغم من توافر أركان المخالفة التأديبية وشروط المسؤولية عنها، فالعذر المعفي ليس من شأنه أن ينفي ركني المخالفة التأديبية بل يفترض مخالفة تأديبية متوافرة الأركان ويفترض مسؤولية ناشئة عنها، ولكن توافرها يعفي الجاني من مجرد العقاب المترتب على المخالفة التأديبية[2].

وقد نصت المادة 2/78 من القانون رقم 47 لسنة 1978 بشأن الموظفين المدنيين بالدولة العربية على أنه:"... ولا يعفى الموظف من الجزاء استثناءاً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده....".

ويستفاد من نص المادة أن إعفاء الموظف من المسؤولية لا يتحقق إلا أن يكون الأمر الصادر إليه من رئيسه مكتوباً وأن يقوم الموظف بتنبيه الرئيس على المخالفة.

كما نصت المادة 2/263 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 على أنه:

" ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيسه متى كانت طاعة هذا الأمر واجبة عليه أو كان يعتقد أنها واجبة وأقام

---

(1) عبد الفتاح بيومي حجازي، مرجع سابق، ص 238.

(2) محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص 614.

الدليل على اعتقاده بمشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة وأنه راعى جانب الحيطة والحذر[1].

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه:" للموظف في غير حالات الضرورة العاجلة أن يتطلب لتنفيذ أمر رئيسه أن يكون مكتوباً، فله أن يعترض كتابه على هذا الأمر المكتوب إذا رأى أنه ينطوي على مخالفة لقاعدة تنظيمية وأمره بامتثال الموظف لأمر شفهي من رئيسه رغم اعتقاده أنه مخالف للقانون، يعتبر مخالفة تأديبية تستوجب المسائلة[2].

3 - الأمر بالحفظ لتقادم المخالفة التأديبية

وهو سقوط الحق في إقامة الدعوى التأديبية لمضي المدة وقد نص المشرع الأردني على تقادم العقوبة في المادة 153 من نظام الخدمة المدنية الأردني، ولم ينص على تقادم المخالفة التأديبية.

أما عن المشرع المصري فقد نص على تقادم الدعوى التأديبية في المادة 91 من قانون الموظفين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 بأنه:" تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها، وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة وتسري المدة من جديد ابتداءاً من آخر إجراء...." [3].

4 - الأمر بالحفظ لسابقة الفصل بالدعوى

لا يجوز محاسبة شخص عن فعل واحد مرتين، فإذا تبين أنه قد تم الفصل في الموضوع نفسه في قضية سابقة إذ أنه لا يجوز توقيع عقوبتين عن فعل واحد على ذات الشخص، وهذا ما

---

(1) المادة 263 من القانون المدني الاردني رقم 63 لسنة 1976.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1304 لسنة 32 جلسة 13،5،1989.

(3) المادة 91 من قانون الموظفين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978.

جاءت به المادة 140/أ/3 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 بأنه:" عدم جواز إيقاع أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة أ من المادة 141 من هذا النظام على المخالفة المسلكية الواحدة التي يرتكبها الموظف[1].

5 -الأمر بالحفظ لعدم صحة الواقعة

إذا رأى المحقق أن الأدلة التي أسفر عنها التحقيق تشير إلى عدم صحة وقوع المخالفة التأديبية، وأنها لم تقع أصلاً أو أنها وقعت فعلاً، إلا أنه يثبت لسلطة التحقيق بعد تمحيص الأدلة وجود أدلة تقطع بعدم صحة الاتهام المنسوب إلى الموظف[2]. وتبين أن الفعل المنسوب للموظف لا يعد مخالفة تأديبية أو لم يكن في محلة أو لم يصدر عنه أو لم يقع أصلاً.

6 -الأمر بالحفظ لعدم الأهمية

إذا تبين أن الفعل المنسوب للموظف ليس له أهمية تستوجب مساءلته مع أن الواقعة ثابتة تخضع للعقاب قانوناً، والفاعل معروف ومن الحالات التي يمكن حصرها فيما يتعلق الأمر بالحفظ لعدم الأهمية هي كالآتي:

1 - رعاية العلاقات الاجتماعية والروابط الأسرية المضرورة من الجريمة كما في حالة خلاف بين زوجين عاملين بسبب العمل، وانتهى بالصلح بينهما فمجازاتهما بسبب ضرر في العلاقة الاجتماعية بينهما.

2 - وقوع تجاوز يبرره حق التعليم أو أداء الوظيفة.

---

(1) المادة 140 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007.

(2) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، ص 612.

3 -انتفاء خطورة المخالف في ذاته، كما لو كان المخالف مواطناً حديثاً أو طاعناً في السن أو اقترف المخالفة بحسن نية[1].

7 -الأمر بالحفظ لامتناع مسؤولية المخالف

تتمثل موانع المسؤولية في الأمراض العقلية، وصغر السن، وحالة الضرورة، والسكر الاضطراري، وهذه الحالات تفقد الإنسان القدرة على التمييز وامتناع المسؤولية التأديبية لعاهة العقل هي الحالة الغالب توافرها لسبب من أسباب امتناع المسؤولية.

حيث قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بأن:" المرض النفسي وما يصاحبه من نوبات هياج من شأنها أن تحول دون المسؤولية التأديبية للمصاب، وعما يصدر عنه من أفعال وتصرفات شأنها في ذلك شأن المسؤولية الجنائية التي تنتفي في مثل هذه الحالة[2]

8 -الأمر بالحفظ لوفاة الموظف

إن وفاة الموظف المتهم الذي يجري التحقيق معه، يترتب عليه حفظ التحقيق وبالتالي ينقضي الإدعاء التأديبي عليه، وهذا ما نص عليه المشرع الأردني في نص المادة 160 من نظام الخدمة المدنية الأردني حيث جاء فيها:" توقف الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف عند وفاته، ولا يجوز الاستمرار فيها وإصدار أي قرار بشأنها بأي صورة كانت"[3].

وترى الباحثة أن موقف المشرع الأردني صائب ذلك إعمالاً لمبدأ شخصية العقوبة فالوفاة سبب شخصي وإذا تعدد المساهمون في المخالفة ومات أحدهم حفظ التحقيق بالنسبة له، ويظل قائماً بالنسبة لسائر المساهمين.

---

(1) عبد الفتاح بيومي حجازي، مرجع سابق، ص 255.

(2) المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1386 لسنة 37 ق جلسة 22،6،1993.

(3) م 160 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007.

المبحث الثاني: توقيع الجزاء

من صور تصرف الجهة الإدارية في تحقيقاتها أن تقترح إما مجازاة الموظف المتهم إدارياً وذلك متى رأت أن المخالفة تستحق جزاءاً إدارياً أو إحالته إلى المحاكمة التأديبية وهذا ما سوف نتناوله في المطالب التالي:

المطلب الأول: إيقاع العقوبة المقررة

إذا رأت الجهة المختصة بالتحقيق أن الموظف قد ارتكب المخالفة المنسوبة إليه فإنها ترفع الأمر إلى الجهة الإدارية المختصة بالتأديب التي تقرر إما مجازاة الموظف تأديبياً في الحدود المنصوص عليها قانوناً وإما إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي، حيث أن الجزاء هو الأثر المترتب على ثبوت المخالفة، وتملك السلطة المختصة حق توقيعه شريطة أن يكون هذا الجزاء منصوص عليه تشريعياً وأن يكون من بين الجزاءات التي تملك السلطة المختصة حق توقيعها.

والجزاءات الجائز توقيعها على الموظف ورد النص عليها في المادة 141 من نظام الخدمة المدنية الأردنية 2007 وتتمثل في ما يلي:" إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقاتها، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوط به أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه، فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية:

1 – التنبيه.

2 – الإنذار.

3 – الخصم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر.

4 – حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة.

5 – حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين.

ولقد وزع المشرع الأردني الاختصاص بتوقيع العقوبة من قبل الجهة الإدارية بين الوزير والأمين والمدير والرئيس المباشر ولهم توقيع العقوبات من 1−5 من المادة السابقة الذكر، عدا عقوبتي الاستغناء عن الخدمة أو العزل والتي أناط توقيعها بالمجلس التأديبي، وهذا ما جاءت به المادة 146/هـ التي تنص على ما يلي:" يختص المجلس التأديبي بالنظر في المخالفات المسلكية التي يرتكبها الموظف وفقاً للصلاحية المخولة له بمقتضى أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة، وله إيقاع أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 141 من هذا النظام، وذلك حسب تقديره للعقوبة المناسبة للمخالفة التي ارتكبها الموظف"[1].

---

(1) م 146، هـ من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007.

المطلب الثاني: الإحالة إلى المجلس التأديبي

لقد حدد المشرع الأردني الحالات التي يحال فيها الموظف إلى المجلس التأديبي بحكم اختصاصه بذلك وهذه الحالات تتمثل فيما يلي:

1- توقيع عقوبة الاستغناء عن الخدمة أو العزل من الوظيفة وفي هذه الحالة إذا تبين للجهة الإدارية أن نتيجة التحقيق تستلزم توقيع أن من هاتين العقوبتين عليها، حسب النظام وبقرار من الوزير فإنها تحيل الموظف إلى المجلس التأديبي وهذا ما جاء به نص المادة 146/هــ من نظام الخدمة المدنية الأردني:" يختص المجلس التأديبي بالنظر في المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف وفقاً للصلاحية المخولة له بمقتضى أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة، وله إيقاع أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 141 من هذا النظام، وذلك حسب تقديره للعقوبة المناسبة للمخالفة التي ارتكبها الموظف"[1].

كما حدد المشرع المدة القصوى في إصدار المجلس التأديبي قراره النهائي حيث جاء في المادة 152/أ:" على المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي في أي دعوة تأديبية أحيلت إليه خلال مدة لا تزيد عن تسعين يوماً من تاريخ عقد أول جلسة لهذه الغاية متضمناً الأسباب والعلل التي بني عليها مستخلصة من البينات المقدمة في الدعوى ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها، وأن يبين في قراره النهائي الظروف الطارئة التي اضطرته إلى التأخير في الفصل في أي دعوى إذا كان قد أصدر قراره فيها بعد انقضاء تلك المدة[2].

---

(1) م 146 من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007.

(2) م 152 من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007.

وهذه المواعيد ليست مواعيد سقوط فلا يترتب على تفويت الجهة الإدارية لها بطلان قرارها بالنسبة للتحقيق حيث لا تعدو أن تكون مواعيد تنظيمية تهدف إلى حث الإدارة على سرعة إصدار قرارها في التحقيق.

كما تجدر ا لإشارة إلى ضرورة أن يكون الجزاء مما يملك المجلس التأديبي حق توقيعه دون اعتداء منه في ذلك على اختصاص المحكمة التأديبية، يتعين أن يكون مقدار الجزاء في حدود النصاب القانوني.

المطلب الثالث: الإحالة إلى المدعي العام أو المحكمة المختصة

نص المشرع الأردني صراحة في هذه الحالة، إذا كان الموظف المحال إلى المجلس التأديبي تبين أن المخالفة التي أسندت إليه تنطوي على جريمة جزائية فيترتب إيقاف الإجراءات التأديبية، وإحالة الموظف ومحاضر التحقيق الذي أجرى معه والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة إلى المدعي العام المختص أو المحكمة المختصة، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق ذلك الموظف أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى أو الدعوى الجزائية التي قدمت ضده[1].

فإذا أسفر تحقيق عن وجود جريمة نهائية أحيل الموظف، إلى المحكمة المختصة باعتبارها أمينة على الدعوى الجنائية والتي تتولى التصرف في التحقيق واستفاؤه إذا تراءى ذلك.

وبناء على ما تقدم، فإنه إذا كشفت التحقيقات عن تشكيل المخالفة موضوع التحقيق لجريمة يعاقب عليها قانون العقوبات فيجب إحالة الأوراق إلى المدعي العام أو المحكمة المختصة لاتخاذ شؤونها فيها[2].

---

(1) م 148 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام مرجع سابق، ص 147.

الخاتمة

بالرغم من أهمية الضمانات التأديبية في كافة مراحل الإجراءات التأديبية، إلا أنها تبدو أكثر أهمية في مرحلة التحقيق الإداري، وذلك بالنظر إلى الاعتبارات التي يقوم عليها التحقيق، والحاجة الماسة إلى كفالة هذا الإجراء حتى يؤدي الغرض المنشود الذي شرع من أجله، ويساهم في زرع الثقة والاطمئنان لدى الموظف العام.

تناولت هذه الدراسة ضمانة التحقيق في الدعوى التأديبية لبحث مدى مراعاة المشرع للضمانات الأساسية التي يتوجب أن يتمتع بها الموظف المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية اتجاه سلطة التحقيق.

وذلك من خلال تقسيم هذه الضمانات إلى ضمانات إجرائية وضمانات موضوعية في التحقيق الإداري سعياً من الباحثة في توضيح الإجراءات المتبعة بنوع من التسلسل المطبق فعلياً سواء من قبل الإدارة أو الموظف على حد سواء.

وذلك من خلال استعراض النصوص القانونية من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 والتي تم تناولها بنوع من التحليل والتفصيل التي تبين مدى فعاليتها في حماية حق الموظف المتهم ومنعها من التعسف في اتهامه.

النتائج

1 - لا بد من توافر مجموعة من الضمانات التأديبية التي ينبغي احترامها في مختلف الأنظمة التأديبية أهمها التحقيق الإداري الذي يعلب دوراً كبيراً في حماية حقوق وحريات الموظف العام.

2 - من أهم ضمانات التحقيق الإداري حيادته أعضاء ومجالس التأديب وذلك بضمان حياد سلطتي الاتهام والحكم. لما يحققه من نزاهة التحقيق وعدالة المحاكمة، وهذا ما نلاحظه على المشرع الأردني أنه لم يحقق هذه الضمانة لعدم وجود هيئة مستقلة للتحقيق، ولعدم وجود أي نوع من الاستقلال لهيئات التحقيق عن السلطات الرئاسية فهي تشكلها وتعمل تحت إشرافها.

3 - إن السلطات الإدارية قد تبالغ في بعض الأحيان في الإحالة على التحقيق لتوقيع الجزاء.

4 - تبني المشرع الأردني منظومة متكاملة من الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري، فيجب مواجهة الموظف المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإعمال مبدأ حظر تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة. وذلك حفاظاً على حقوق الموظف المحال إلى التحقيق.

5 - الأصل استقلال التحقيق الإداري عن التحقيق الجنائي، إلا أنه قد يعد كافياً التحقيق الجزائي من حيث المبدأ كأساس الجزاء التأديبي بشرط أن يكون قد تناول كافة الوقائع وأتاح الموظف كافة الضمانات.

التوصيات

- إن موقف المشرع الأردني من عدم تحديد مدة معينة للوقف الاحتياطي منتقد على اعتبار أنه إجراء وقائي وليس عقوبة في حد ذاتها، لذا نتمنى على المشرع الأردني تعديل نص المادة 149 من خلال تحديد مدة معينة للوقف الاحتياطي عن العمل، فلا يمكن أن يبقى مصير الموظف معلقاً لفترة طويلة وهو ما يضر الموظف والمرفق في نفس الوقت.
- أن تتم إحالة الموظف إلى التحقيق إحالة موضوعية، وبعد توفير الضمانات اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على كرامة الموظف المحال. فلا يمكن إحالة الموظف إلى التحقيق في كل شاردة وواردة لا ترقى إلى الحد الذي يحتم إحالته إلى التحقيق لدى تدعوا الباحثة إلى ترشيد قرارات الإحالة إلى التحقيق بحيث تتم العملية بكل موضوعية.
- تقترح أن يكون التحقيق كتابة في جميع المخالفات سواء البسيطة أو الجسيمة لأن التحقيق يقي ويحمي المتهم من خطر الاتهام الباطل لمجرد الشبهات.
- إن مصلحة التحقيق تستلزم إجراء التفتيش بهدف الوصول إلى الحقيقة ومصلحة الموظف تقضي إحالة التفتيش بضمانات قوية لذا نتمنى على المشرع الأردني التطرق لتنظيم أحكام التفتيش.
- إن المشرع الأردني لم يحدد طرق إبلاغ الموظف المتهم، وهذا يستوجب النص عليه بنصوص صريحة، ولعدم ترك المجال للموظف المتهم للتهرب من المواجهة.
- تعد كفاءة أعضاء هيئة التحقيق واحتوائها على عضو قانوني من الضمانات التي يجب توفيرها للموظف العام والملاحظ أن هناك قصور في تشكيل أعضاء التحقيق، حيث تفتقر في عضويتها إلى بعض العناصر المؤهلة تأهيلاً قانونياً.

- تتمنى الباحثة على المشرع تقنين المخالفات التأديبية الأكثر خطورة لأن عدم تقنينها يعطي للسلطة التأديبية حرية كبيرة وهذا ما يجعل النظام التأديبي أكثر وضوحاً كما هو الأمر في الميدان الجنائي.
- نتمنى النص على مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الحكم والخصم في آن واحد وهو ما يستوجب الفصل يبن سلطتي الاتهام والحكم، ومن ثم فإنه يعد غير صالح للحكم في الدعوى التأديبية كل من سبق له الاتصال بأي من مراحلها، وذلك دراً لشبهة الاتهام، ولما يحققه من نزاهة التحقيق وعدالة المحاكمة.
- ضرورة النص على الحالات التي يتم فيها التصرف بالتحقيق بالحفظ القطعي أو المؤقت سواء من قبل الجهة الإدارية أو المجلس التأديبي لتجنب الاجتهادات الفقهية في هذا المجال.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

أبو العينين، محمد ماهر. (1986)، **الشرعية الإجرائية في التأديب**، ط2، القاهرة: الناشر أصول القوانين.

----------. (2004)، **قضاء التأديب في الوظيفة العامة**، القاهرة: دار أبو المجد للطباعة.

أبو يونس، محمد باهي. (2000)، **الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية** ، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

بركات، عمرو فؤاد. (1979)، **السلطة التأديبية**، القاهرة: دار الناشر.

توما، منصور. (1980)، **القانون الإداري الكتاب الثاني**، بغداد.

الجمعات، أكرم محمود. (2010)، **العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، دراسة مقارنة**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.

حجازي، عبد الفتاح. (2003)، **أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية** ، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

حسن، عبد الفتاح. (1964)، **التأديب في الوظيفة العامة**، القاهرة: دار النهضة العربية.

حمزة، محمد حسنين. (1960)، **القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية** ، ط1، عمان: دار الفكر العربي.

الحوري، ارشيد. (2001)، **التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية** ، مصر: دار الكتب المصرية.

خليفة، عبد العزيز. (2006)، **الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام**، مصر: دار الكتب المصرية.

----------. (2004)، **الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة**، ط2، القاهرة، مطابع الولاء الحديثة.

سعادة، إبراهيم. (1994)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، **المجلة الكبرى**.

الشخلي، عبد القادر. (1983)، **السياسة السليمة في تأديب الموظفين بالدولة**، عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع.

الشطناوي، علي خطار. (2003)، **الوجيز في القانون الإداري**، ط1، عمان: دار وائل.

الطماوي، سليمان. (1961)، **القضاء الإداري**، ط3، القاهرة: دار الفكر العربي.

----------. (1989)، **الوجيز في القانون الإداري**، مطبعة عين شمس.

----------.(1970)، **قضاء التأديب**، مصر: دار الفكر العربي.

طنطاوي، ممدوح. (2000)، **الدعوى التأديبية**، ط2، الإسكندرية: منشأة المعارف.

الطيب، محمد أحمد (1983)، **السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان** ، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.

عبد البر، عبد الفتاح. (1979)، **الضمانات التأديبية**، مصر: دار النهضة العربية.

العجارمة، نوفان، وبطيخ، رمضان . (2011)، **مبادئ القانون الإداري في الأردن**، ط1، عمان: دار إثراء للنشر والتوزيع.

العجارمة، نوفان. (2005)، **سلطة التأديب الموظف العام** ، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.

عزت، فهمي. (1998)، **سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء**، القاهرة: عالم الكتب.

العنزي، سعد. (2005)، **الضمانات الإجرائية في التأديب** ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.

عوض، ثروة محمد. (1994)، **التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه** ، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.

عياش، أمجد جهاد . (2007)، **ضمانات المسائلة التأديبية للموظف العام** ، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح، نابلس، فلسطين.

القبيلات، حمدي. (2010)، **القانون الإداري**، ط1، عمان: دار وائل.

الكبيسي، عبد الستار (1980) ، **ضمانات المتهم قبل وأثناء المحاكمة**، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.

كنعان، نواف. (2001)، **القانون الإداري**، ط1، عمان: الدار العلمية الدولية.

---------- (2009)، **القضاء الإداري**، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

محارب، علي جمعة. (2004)، **التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة** ، ط1، عمان: دار الثقافة.

الملط، محمد جودت.(1967)، **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.

ياقوت، محمد ماجد . (1993)، **الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة**، مصر: منشأة المعارف.

---------- (2006)، **شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة**، مصر: منشأة المعارف.

---------- (2007)، **أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية** ،ط4، مصر: دار الجامعة الجديدة.

ثانياً: الوثائق الرسمية

نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 وتعديلاته، عمان، الأردن.

قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1987، القاهرة، مصر.

قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006، عمان، الأردن.

قانون البينات الأردني رقم 30 لسنة 1952 ، عمان، الأردن.

القانون المدني الأردني رقم (63) لسنة 1976، عمان، الأردن.

ADMINISTRATIVE INVESTIGATION AS DISCIPLINARY GUARANTEE FOR THE PUBLIC SERVANT

By

Karima Mosa Bliley

Supervisor

Dr. Nofan Mansour AL-Ajarma

ABSTRACT

The discipline of the most important and most accurate questions of public office, to the consequent serious implications affecting the entity Employee Job year after the state administrative apparatus and mind thinker, and based on that have stabilized legislation and to inform the process of discipline with sufficient guarantees different is the most important guarantees of the investigation, which is aimed at achieving justice and the provision of trust and confidence of the employee of the year.

In light of this study discusses the administrative inquiry as one of the guarantees disciplinary To achieve this goal must hand the investigation taking into account the many formalities to conduct the investigation Kalazn conduct the investigation and not to stop the employee from work only for the interest of the investigation in the case of necessity and controls that accompany the process of referral to the investigation must also the competent authority to conduct the investigation should be written inquiry to enable universally refer to and amongst and learn and preservation of evidence of loss in order to achieve the primary objective of achieving administrative which access to the truth on the one hand the investigation to investigate the truth in various ways from

the grill and listen to witnesses and inspection must also take into account the guarantees of objectivity in the investigation phase is the most important face of the employee accused of what is attributed to him and being notified of that and brief him on the Public Profile so that he can prepare his defense Among the guarantees other substantive guarantee a single point of the investigation based on the principle of the inadmissibility combine my recipe opponent and referee at the same time, which requires the separation of the authority to investigate by the competent authority to prosecute the employee and the punishment it should also have the opportunity for a full employee accused to defend his actions and refutes what is attributed to him.

Disciplinary availability of collateral must ensure that the accused in punishment and justice legislation is keen to inform the rhythm of employee disciplinary punishment as much of the safeguards designed to show the truth and achieving justice.

The study concluded after the investigator faith on the investigation conducted based on the facts that has been corroborated by witnesses heard by the documents seen by, ends opinion in a memorandum disposition of the investigation either conservation and be temporarily or definitively or responsibility report and propose a sanction of disciplinary or referral to the Council Disciplinary or Disciplinary Court.